

DER KAMPF UM DIE GRUNDRECHTE UND UM DIE REVISION DER
VERFASSUNG IN WÜRTTEMBERG

(1848 - 1852)

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt

von

Hans Jürgen Vollmer
aus Saarbrücken

1967

1964

DER KAMPF UM DIE GRUNDRECHTE UND UM DIE REVISION DER
VERFASSUNG IN WÜRTTEMBERG

(1848 - 1852)

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt

von

Hans Jürgen Vollmer
aus Saarbrücken

1967

Referent: Prof. Dr. Cl.Bauer
Korreferent: Prof. Dr. K.Hesse
Dekan: Prof. Dr. B.Lakebrink

Tag der mündlichen Prüfung: 29.2.1964



Inhaltsverzeichnis

=====

Kapitel I

Regierung und Stände in Württemberg bis 1849. Die Revolution von 1848. Verfassungsfrage und Wahlgesetz.	S. 1
---	------

Kapitel II

Das monarchische und das demokratische Prinzip. Die Forderungen der Parteien zur Verfassungsrevision.	S. 21
---	-------

Kapitel III

Der Regierungswechsel und seine Bedeutung für die Verfassungsrevision.	S. 44
---	-------

Kapitel IV

Die erste Landesversammlung.	S. 54
------------------------------	-------

Kapitel V

Die zweite Landesversammlung. Der Rücktritt des Oktoberministeriums.	S. 66
---	-------

Kapitel VI

Das Ministerium Linden und die dritte Landes- versammlung. Die Rückkehr zur alten Stände- vertretung.	S. 83
---	-------

Kapitel VII

Das Ende der Verfassungsrevision. Die Aufhebung der Grundrechte.	S. 97
---	-------

Kapitel VIII

Schlußbetrachtung.	S. 116
--------------------	--------

Quellen und Literatur

S. 121

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Regierung und Stände in Württemberg bis 1849

=====

Am 25. September 1819 trat in Württemberg die zwischen König und Ständen vereinbarte Verfassung in Kraft. Trotz zahlreicher altständischer Elemente entsprach sie im wesentlichen den konstitutionellen Forderungen der damaligen Zeit. Die monarchische Gewalt wurde durch die Verfassung beschränkt und durch eine Volksvertretung kontrolliert.

Die Ständeversammlung war keine reine Vertretung des Volkes. Der Adel hatte in ihr einen starken Einfluß. Die erste Kammer bestand aus den Standesherrn und vom König ernannten Mitgliedern, während in der zweiten Kammer das Volk vertreten war durch 70 gewählte Abgeordnete der Oberämter und Städte; außerdem saßen in ihr 23 Vertreter der Ritterschaft, der Kirchen und der Universität.

Eine Verfassung bietet viele Möglichkeiten zu einer Entwicklung, je nachdem wie die tragenden Kräfte des Staates sie gestalten. Die Geschichte der württembergischen Verfassung vor 1848 ist dadurch gekennzeichnet, daß sich zwischen den verschiedenen Trägern der staatlichen Willensbildung, Regierung, Adel und Volksvertretung, starke Gegensätze herausbildeten, welche 1848 zu der Forderung führten, die Verfassung radikal umzugestalten.

Trotz Verfassung und Volksvertretung trachtete die Regierung, an der bisherigen absolutistischen Regierungsweise festzuhalten (1). Wohl hatte sie, insbesondere durch die Edikte von 1817 und die Gesetzgebung von 1820/21, manch segensreiche Reform vorgenommen, doch dachte sie nicht daran, den Ständen einen Einfluß auf die Gestaltung des Staates einzuräumen und sich zu radikalen Reformen drängen zu lassen. Das drängende Element war damals die Partei der Bürgerfreunde (2), welche eine Vereinfachung der Staats-

-
- (1) vgl. Robert Mohl, "Die Geschichte der württembergischen Verfassung von 1819", Zeitschr.f.d.ges.Staatswissenschaft VI, 1850; "Württemberg in der neuesten Zeit" im Konversationslexikon der neuesten Zeit und Literatur IV, 1834; "Das Königreich Württemberg bis zum Jahre 1848" in der Gegenwart IV, 1848; Albert Eugen Adam, "Ein Jahrhundert württembergische Verfassung", 1919.
- (2) Über das Programm der Bürgerfreunde: Albert List, "Der Kampf um's gute alte Recht", 1913.

verwaltung forderte, insbesondere die unbeschränkte Freiheit der Gemeinden, Beteiligung des Volkes bei der Rechtsprechung sowie freie Wahl der Beamten durch das Volk. In der Ständeversammlung besaß diese Gruppe keinen Einfluß. Die Regierung fand hier in der liberalen "Herrenpartei" eine Stütze, den Beamten und den Vertretern der alten bürgerlichen Herrenschicht. Die Reformer vermochten nicht sich durchzusetzen.

Die Regierung hielt sich in den folgenden Jahren mit Reformen zurück, obwohl vieles auf eine Regelung wartete: das Wahlgesetz, ein Pressegesetz, die Ausscheidung des Kirchenguts, der Übergang von der Naturalwirtschaft des Staates zur Geldwirtschaft, die Ablösung der Grundlasten, die Regelung des Wildschadens, die Neuordnung des Schulwesens und des Strafprozesses. Der Regierung fehlte ein Anlaß zu Reformen; schreiende Mißstände gab es nicht, wenn auch die bestehenden Verhältnisse unbefriedigend waren. Auch den Städten fehlte der entschiedene Wille zur Reform, zumal nach 1825 die Kammer vorwiegend aus Beamten und Schultheissen bestand, von den Privilegierten ganz zu schweigen. Bei der Regelung der Gewerbeordnung und bei der Judenbefreiung 1828 zeigte sich die Regierung fortschrittlicher als die Ständeversammlung.

Ursache für die Schwäche der Volksvertretung war, daß ein wirkliches politisches Leben fehlte. Der Einfluß der Oberamtsmänner und der von ihnen abhängigen Gemeindebehörden auf die Wahl war groß, zumal die Stimmen offen abgegeben wurden und dem Volk das Gefühl des Gehorsams gegenüber seinen Beamten tief eingewurzelt war. Außerdem lag die eigentliche Wahlentscheidung bei einer verhältnismäßig geringen Zahl von Wählern, welche der begüterten und durch vielfache Interessen miteinander verbundenen bürgerlichen Oberschicht angehörten. Eine Vorstellung der Bewerber oder einen Wahlkampf gab es nicht. Es fehlten politische Vereine, Wahlausschüsse und eine freie Presse. Daher war das Interesse des Volkes an seiner Volksvertretung gering.

Das Jahr 1830 brachte eine Wandlung. Die Zensur wurde gemildert, und die politische Presse begann ihre Tätigkeit. Im ganzen Land bildeten sich Bürgervereine und Wahlausschüsse, und zum ersten Mal organisierte sich eine liberale Partei, welche bei den Wahlen einen großen Erfolg errang.

Mit der Einberufung des Landtags wurde lange gezögert, denn die liberale Opposition stand unter dem Einfluß radikaler Ideen. Noch 1832 wurden durch zwei königliche Verordnungen alle Vereine zur Beratung landständischer Angelegenheiten verboten und politische Versammlungen ohne polizeiliche Erlaubnis untersagt. Als der Landtag 1833 endlich eröffnet wurde, kam es zu heftigen Angriffen der Opposition auf das Regierungssystem und auf den Bundestag, welcher durch die "Juniordonnanzen" von 1832 die politische Freiheit in den Bundesstaaten bedrohte. Den Höhepunkt des Landtags bildete Pfizers Motion gegen die Übergriffe des Bundestags. Die Regierung mußte den Landtag auflösen. Der "vergebliche Landtag" blieb für das Selbstbewußtsein der Opposition von großer Bedeutung. Zum ersten Mal hatte sie sich gesammelt und ihre Grundsätze ausgesprochen.

Bei der Wahl eines zweiten Landtags war die Regierung bemüht, die ihr unbequemen Kräfte mit administrativen Mitteln niederzuhalten. Die Beamten wurden angewiesen, mißliebige Wahlen zu verhindern und gewünschte Bewerber durchzubringen. Wahlausschüsse wurden nicht mehr geduldet, über die Presse wurde eine strenge Zensur ausgeübt, Berichte über Wahlsachen und Klagen über einheimische Zustände wurden unterdrückt. Als die Wahlen dennoch nicht im Sinne der Regierung ausfielen, versagte sie den ihr nicht genehmen Staatsbeamten die Erlaubnis zur Annahme der Wahl. Dieses System der Wahlbeeinflussung blieb auch fernerhin bestehen, selbst als 1838 die Opposition den Wahlen fernblieb.

Eine weitere Folge dieser Ereignisse war das Zusammengehen von Regierung und Kammer der Standesherrn. Die ehemals reichsständischen Fürsten und Grafen waren durch ihre Zugehörigkeit zur ersten Kammer in das System des konstitutionellen Staates eingegliedert. Die Verfassung räumte ihnen die Zweidrittelmehrheit in der ersten Kammer ein, so daß sie als dritter Faktor der Gesetzgebung durch ihr Veto jedes Gesetz verhindern konnten, das ihren Interessen zuwiderlief. Sie hatten dadurch eine Macht im Staate erlangt, die ihrer Bedeutung und Stellung im Lande nicht entsprach. Doch hatten sie zunächst keinen Gebrauch davon gemacht und waren seit 1820 den Landtagen ferngeblieben, so daß bis 1830 prak-

tisch das Einkammersystem bestand.

Aufgrund der Vorschriften des Art.14 der Bundesakte war die Stellung der Standesherrn in Württemberg durch Verträge geregelt worden (3). Sie besaßen persönliche Vorrechte, insbesondere den privilegierten Gerichtsstand; ihre Güter waren nicht in den Gemeindeverband eingegliedert und blieben von den Lasten des Amts- und Gemeindeverbands befreit (Neusteuerbarkeit). Als Überrest ihrer landesherrlichen Gewalt verblieb ihnen ein Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt in den früher ihnen untergebenen Gebieten: die Mitwirkung bei der Bestellung der Ortsvorsteher, die Gerichtsbarkeit in erster und zweiter Instanz und die Ausübung der niederen Polizeiverwaltung durch eigene Amtsmänner, welche den Oberamtsmännern gleichgestellt waren (Patrimonialgerichtsbarkeit und -verwaltung). Nur wenige Standesherrn hatten von diesen Rechten Gebrauch gemacht, da die Verwaltung und Rechtsprechung durch eigene standesherrliche Beamte zu kostspielig war und überdies der staatlichen Kontrolle unterstand (4). So waren die Standesherrschaften im wesentlichen Grundherrschaften. Die ehemaligen Untertanen blieben von ihrer früheren Herrschaft abhängig und waren wirtschaftlich schlechter gestellt als die anderen Bauern.

Auf die Erhaltung der ihnen verbliebenen Rechte waren die Standesherrn eifersüchtig bedacht. Gegen die in den Edikten von 1817 verfügte Eigenmachung von Fallerhöfen und Ablösung von leibeigenschaftlichen Abgaben hatten sie an den Bundestag appelliert, und es war in den Verträgen mit den Standesherrn bestimmt worden, daß die Vollziehung dieser Vorschriften bis zu einer Entscheidung der Bundesversammlung in das Belieben der Standesherrn gestellt sein solle. An eine weitere Ablösung von Feudallasten war nicht zu denken, da der Adel im Übergang von der Grundherrschaft zum Grundbesitz die Grundlagen seiner besonderen Stellung bedroht sah.

Die Revolution von 1830 brachte für die Standesherrn eine erhebliche Gefahr. Ihren Rechten standen andere Interessen gegenüber: das Interesse der Regierung an der Einheit-

(3) Über die Rechtsverhältnisse der Standesherrn vgl.

R.Mohl, Württ.Staatsrecht I, S.455 ff.

(4) Um 1840 gab es in Württemberg 5 standesherrliche Amtsgerichte und 15 standesherrliche Ämter.

lichkeit der Staatsverwaltung, das Interesse der Gemeinden und Amtsbezirke an der Heranziehung der neusteuerbaren Güter zu den Amts- und Gemeindelasten, vor allem aber das Interesse der bäuerlichen Bevölkerung an der Ablösung der Grundlasten. So traten die Standesherrn 1833 wieder in die Ständeversammlung ein, um ihre Rechte zu verteidigen. Die erste Kammer wurde so zu einer Organisationsform des Adels zur Wahrung seiner Interessen und Rechte gegenüber Volk und Regierung.

Die Kammer der Standesherrn war konservativ und war somit der natürliche Bundesgenosse der Regierung gegen die liberale Opposition, welche sich auch gegen die Vorrechte des Adels wandte. Die Regierung mußte ihren Rückhalt bei den Standesherrn mit Konzessionen erkaufen. Insbesondere wurde die Ausführung der Gesetze von 1836 über die Ablösung verschiedener aus der Gerichts- und Leihherrschaft stammender Abgaben in das Belieben der Standesherrn gestellt und ihre Zustimmung durch eine hohe Entschädigung erkauft. Manches andere Gesetz unterblieb, da von vornherein mit dem Widerstand der Standesherrn zu rechnen war. So bildete die erste Kammer ein unüberwindliches Hindernis für eine fortschrittliche Gesetzgebung und konnte die Bestrebungen des Ministeriums ebenso zunichte machen wie die der Volksvertretung. Neben den Gegensatz von Regierung und liberaler Opposition trat so der Gegensatz von Aristokratie und Volksvertretung.

Auch nach 1833 hielt die liberale Opposition an ihren Forderungen nach Freiheit für Presse und politische Vereine und nach Schutz der Landesverfassung gegen Eingriffe des Bundes fest. Ihr Verhältnis zur Regierung blieb feindlich. Sie stritt um Prinzipien und negierte alle fortschrittlichen Regierungsvorlagen, so daß sie mit der Zeit ihre Anhänger verlor. Die Regierung gewann ihre Initiative zurück, brachte 1836 die Ablösungsgesetze und das Volksschulgesetz durch und trat dem Zollverein bei. 1838 verzichteten die Liberalen auf eine Wiederwahl und traten erst 1845 wieder in die Kammer ein.

Geschah auch nichts für einen freiheitlichen Ausbau der Verfassung, so war die Regierung doch um das Wohl des Landes bemüht. Die Verwaltung war gut, wenn auch nicht ohne Neigung zu "Vielschreiberei" und zu einer kleinlichen Bevor-

201
mundung des Volkes. Der Einzelne war in seiner privaten Sphäre nicht beschränkt. Der Wohlstand des Landes wuchs, und die Steuern wurden mehrfach gesenkt. Erst als sich durch den Eisenbahnbau die Finanzlage des Staates verschlechterte, durch Mißernten Teuerung entstand und Handel und Gewerbe zurückgingen, wuchs die Unzufriedenheit und die liberale Opposition machte Fortschritte. Die alten Forderungen wurden wieder erhoben, und da man die Wurzel der Mißstände in dem System des Staates zu sehen glaubte, begann man eine radikale Reform des Staates und der Verwaltung zu fordern.

Als die Stände 1848 zur Verabschiedung des Etats einberufen werden sollten, formulierten im ganzen Land Abgeordnete und Wähler ihre gemeinsamen Wünsche, die von der Presse aufgegriffen und verbreitet wurden. Am 17. Januar 1848 beschloß die Stuttgarter Wählerversammlung ein Programm, das eine weitgehende Umgestaltung der staatlichen Ordnung forderte: völlige Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Petitionsrecht für Einzelne und für Korporationen, Unabhängigkeit des Staats- und Gemeindebürgerrechts vom Glaubensbekenntnis, Vereidigung des Militärs auf die Verfassung, Abschaffung des privilegierten Gerichtsstandes, Volksbewaffnung und Verminderung des hohen Militäretats, Einberufung eines deutschen Zollparlaments, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens, Schwurgerichte, Hebung des Volksunterrichts und bessere Stellung der Volksschullehrer, Errichtung von Sparkassen und einer Landesbank, Vereinfachung der Staatsverwaltung, Abschaffung der Vielschreiberei der Finanzkammer und der Kreisregierungen, Beiziehung der seitherigen Ergänzungssteuern zu den Gemeinde- und Bezirkslasten, Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf sämtliche Steuerpflichtigen, selbständige Stellung der Gemeinden, regelmäßige Wahl der Ortsvorsteher und Gemeinderäte, Öffentlichkeit der Gemeinderatsverhandlungen, Ablösung der Zehnten und anderer Grundlasten.

Der Sturz der Julimonarchie in Paris löste auch in Württemberg die Revolution aus. Zu den alten Forderungen gesellte sich eine neue: Einberufung eines deutschen Parlaments. Die Regierung stellte das Pressegesetz von 1817

wieder her, doch verkannte der König die Lage derart, daß er die Einsetzung eines neuen Ministeriums unter Frh.v. Linden plante. Am 9.März wurde auf den Rat des bisherigen Regierungschefs Schlayer ein Ministerium aus Männern der Opposition gebildet, das erste parlamentarische Ministerium Württembergs, mit Römer, Duvernoy, Pfizer und Goppelt als Ministern (5). Das Märzministerium versprach in einem Regierungsprogramm die Erfüllung der Volksforderungen. Damit war die Gefahr einer Revolution vorläufig gebannt.

Die Regierung war aus der Minderheit der Kammer hervorgegangen. Sie entsprach zwar dem Wunsch des Volkes, besaß aber in der Kammer keine politisch gleichgesinnte Mehrheit. Sie mußte sich daher zunächst Rückhalt durch eine mit ihr übereinstimmende Kammer verschaffen. Die Ständeversammlung trat am 14.März wieder zusammen und verabschiedete in aller Eile die Gesetzesvorlagen über Volksbewaffnung, Versammlungsfreiheit und Ablösung der aus dem lehens- und grundherrlichen Verband entspringenden Gefälle und Zehnten. Durch die Unruhen gefügig gemacht, erteilten die Standesherren ihre Zustimmung. Das Heer wurde auf die Verfassung vereidigt. Am 28.März wurde der Landtag aufgelöst.

Die bevorstehenden Wahlen zur Nationalversammlung brachten ein reges politisches Leben. Die Presse war von ihren Fesseln befreit, und im ganzen Land organisierten sich politische Vereine. Die Liberalen sammelten sich in den vater-

-
- (5) Die Mitglieder des Märzministeriums: Friedrich Römer (Justiz), 1833 Abgeordneter, schied aus dem Staatsdienst aus, als ihm der Urlaub verweigert wurde, seit 1845 Oppositionsführer. Heinr.Gustav Duvernoy (Innenministerium), Abgeordneter seit 1833. Paul Achatius Pfizer, (Kirchen- und Schulwesen), bekanntgeworden durch seinen "Briefwechsel zweier Deutscher" 1831, welcher zu seiner Entlassung aus dem Staatsdienst führte; 1833/38 mit Ludwig Uhland Sprecher der Opposition. Adolf Goppelt (Finanzen), Kammermitglied seit 1839. v.Roser (auswärtige Angelegenheiten, seit 13.5.48) gehörte nicht der Kammer an. Generalmajor Frh.v.Rüpplin (Kriegsdepartement), wurde in die erste Landesversammlung gewählt.

Zum Folgenden vgl. "Über das Märzministerium in Württemberg" in der Gegenwart VI (demokratische Beurteilung); (Schöttlen), "Württemberg in den Jahren 1848-1849", 1851 (konservative Darstellung).

ländischen Vereinen mit einem Hauptverein in Stuttgart. Zu dieser Zeit wurde der schon lange bestehende Gegensatz zwischen der liberalen Partei und ihrem radikalen Flügel deutlich, zumal als in den vaterländischen Vereinen auch konservative Kräfte tätig wurden. Der Streit entzündete sich am Wahlrecht. Während die Radikalen wegen der natürlichen Gleichheit aller Menschen das allgemeine und gleiche Wahlrecht forderten, war der konservative Teil der Liberalen dagegen, in politischen Fragen Begüterten und Unbegüterten das gleiche Stimmrecht zu gewähren. Zugleich sprachen sie sich gegen die Republik und für die konstitutionelle Monarchie aus; deshalb nannte man sie die Konstitutionellen.

Bei der Wahl des Hauptausschusses für die politischen Vereine kam es Anfang Juni zur endgültigen Spaltung. Die Radikalen hielten die Vermischung der unvereinbaren politischen Bestrebungen in einem Verein für unhaltbar und stellten ein eigenes Programm auf, welches sich zur Demokratie bekannte, sei es in der konstitutionellen Monarchie auf demokratischer Basis oder in der Republik. Anhänger beider Staatsformen wurden aufgerufen, sich zusammenzufinden. Für das Land forderte man die Berufung einer konstituierenden Versammlung zur Revision der Verfassung ohne Beschränkung des Wahlrechts durch einen Zensus. Die Mehrheit des Volkes schloß sich dem demokratischen Programm an. Über das ganze Land breiteten sich die demokratischen Volksvereine aus, welche als ihr zentrales Organ alle drei Monate einen Landesausschuß wählten (6). Von den vaterländischen Vereinen hatte lediglich der Stuttgarter Verein Bedeutung.

Während dieser Zeit war Württemberg ohne Volksvertretung. Die Wahlen zum Landtag hatten bereits Ende Mai nach dem alten Wahlrecht stattgefunden. Die politischen Führer waren in Frankfurt, unter ihnen die Märzminister Römer und Pfizer. Die Nationalversammlung stand im Vordergrund des Interesses. Man war sich darüber einig, daß die Reform von Frankfurt kommen solle und daß Änderungen der Landerverfassung so lange aufzuschieben seien, bis die Nationalversammlung das Verhältnis zwischen Reich und Ländern geregelt habe. Erst als die

(6) Über die Ziele der demokratischen Partei vgl. den "Beobachter" und die "Vereinsblätter" (1849), hrsg. v. Adolph Weisser, Redakteur des "Beobachter".

Beratungen in Frankfurt nur langsam fortschritten, wurde in Württemberg das Verlangen nach einer konstituierenden Versammlung lebhaft. Einem Antrag der Abgeordneten auf Einberufung des Landtags gab die Regierung nicht statt, doch versprach Römer in einer Erklärung die baldige Erfüllung der Forderungen des Volkes, insbesondere Reform der Verwaltung, Ausdehnung der Selbstverwaltung und Aufhebung der Standesvorrechte.

Verfassungsfrage und Wahlgesetz

Bei der Eröffnung des Landtags am 20. September 1848 traf die Regierung eine Entscheidung von großer Tragweite, indem sie versprach, die notwendigen Änderungen der Landesverfassung mit einer nach einem neuen Wahlgesetz einzuberufenden Versammlung vorzunehmen, sobald die Beschlüsse der Nationalversammlung verkündet seien. Sie gab damit der von den Radikalen erhobenen Forderung nach einer "konstituierenden" Versammlung nach, statt einige besonders dringliche Reformen sogleich und mit der gegenwärtigen Versammlung vorzunehmen.

Vor allem wurde eine Reform der Ständeversammlung für notwendig erachtet, nämlich Erweiterung des Wahlrechts, Umwandlung der zweiten Kammer in eine reine Wahlkammer und Ausschluß der Standesherrn aus der ersten Kammer. Das eigentliche Hindernis hierzu sah man in der Kammer der Standesherrn. Einer maßvollen Umgestaltung der Ständeversammlung hätten die Standesherrn unter den damaligen Verhältnissen ihre Zustimmung wohl nicht versagt; daß sie jedoch ihrem vollständigen Ausschluß zustimmen würden, war nicht zu erwarten. Daher sollte der Adel von vornherein von der Verfassungsrevision ausgeschlossen werden, und es sollte zur Neugestaltung der Verfassung eine neu gewählte Versammlung einberufen werden. Doch war auch zur Einberufung dieser neuen Versammlung die Zustimmung des Adels erforderlich. Die Kammer der Standesherrn protestierte sogleich und forderte, daß die notwendigen Verfassungsänderungen nur auf dem verfassungsmäßigen Weg mit den Ständen zu verabschiedet seien (7).

Die zweite Kammer nahm das Versprechen der Regierung

(7) vgl. die Antwortadresse

zum Anlaß, in ihrer Antwortadresse eine Änderung der Verfassung auf der Grundlage des demokratischen Prinzips und eine durchgreifende Änderung der Zusammensetzung der Volksvertretung und ihrer Stellung zur Regierung zu fordern. Es müsse fortan der Grundsatz zur Geltung kommen, daß das Recht und die Macht der Regierung in dem vernünftigen Volkswillen ihre Quelle habe und daß die öffentlichen Angelegenheiten nur nach dem von den gesetzlichen Organen des Volkes ausgesprochenen Gesamtwillen verwaltet werden dürften (8).

Die Radikalen forderten darüber hinaus, daß die einzuberufende Versammlung die neue Verfassung ohne Vereinbarung mit der Regierung geben solle, denn im rechtlichen Wesen einer konstituierenden Versammlung liege die volle Befugnis, je nach der Ansicht der Mehrheit auf dem Boden der Verfassung stehen zu bleiben oder ein ganz neues Verfassungswerk auf ganz neuer Grundlage zu schaffen (9). Der konstituierenden Versammlung solle das Recht zustehen, die Verfassung in allen Teilen abzuändern. Das Volk müsse nach natürlichem Recht die Befugnis haben, seine Regierung zu wählen und seine Gesetze sich selber zu geben. Die Selbstregierung des Volkes solle verwirklicht werden, wenn auch die Staatsform erhalten bleiben könne, da sich das Prinzip der Demokratie gut mit einem erblichen Präsidenten vertrage (10).

Diesen Forderungen einer radikalen Minderheit trat die Regierung entschlossen entgegen. Der Boden der Verfassung sei der zwischen König und Ständen abgeschlossene Vertrag, der nicht verlassen werden dürfe. Unter dem demokratischen Prinzip könne nur verstanden werden, daß künftig eine Majoritätsregierung stattfinden solle. Die Volkssouveränität stehe allein der Nationalversammlung zu; in Württemberg gelte der Vertrag.

(8) § 6 der Antwortadresse.

(9) Dieser Standpunkt wurde vor allem durch die Abgeordneten Becher und Scherr vertreten. Johannes S. Scherr mußte 1849 nach der Reutlinger Pfingstversammlung in die Schweiz flüchten, wurde dort Professor für Literatur und Geschichte.

(10) Beratung der Antwortadresse. Die Themen "konstituierende Versammlung" und "demokratisches Prinzip" kamen auch auf den Sitzungen vom 5. Okt., 5. Dez. und 20. Dez. 1848 und vom 5. Jan. 1849 zur Sprache.

Es zeigte sich, daß die Regierung mit ihrem Versprechen voreilig gehandelt hatte. Denn die Nationalversammlung hatte die Reform der Ständeversammlungen zunächst der gewöhnlichen Gesetzgebung überlassen wollen. Dies veranlaßte die zweite Kammer, am 5. Dezember 1848 von der Nationalversammlung die Einberufung von konstituierenden Versammlungen nach einem neuen Wahlgesetz zu fordern. Auf Antrag des württembergischen Abgeordneten Schoder wurde schließlich von der Nationalversammlung in Art. 8 des Einführungsgesetzes zu den Grundrechten die Möglichkeit gegeben, die durch die Abschaffung der Standesvorrechte notwendigen Verfassungsänderungen durch neu zu wählende Landesversammlungen vorzunehmen. Doch wäre eine Verfassungsrevision auch durch die bisherigen Organe der Gesetzgebung leicht zu verwirklichen gewesen, da Art. 8 für diesen Fall Zusammentritt beider Kammern und Entscheidung durch einfache Mehrheit vorsah.

Die Regierung mußte nun ihre Zusage erfüllen. Am 3. April 1849 legte sie einen Gesetzentwurf über die "Einberufung einer Versammlung von Volksvertretern zur Beratung einer Revision der Verfassung" vor (11). Im Begleitvortrag sprach die Regierung aus, daß sie nur eine vertragsmäßige Abänderung des durch Vertrag begründeten Rechtszustands zugeben werde und daß in der Berufung einer verfassungsrevidierenden Versammlung noch keine Änderung des Landesgrundgesetzes vorliege, dieses vielmehr rechtlich fort dauere bis zur Vollendung der Verfassungsrevision.

Das Wahlrecht wurde lediglich von der Entrichtung einer direkten Steuer abhängig gemacht, wobei erstmals auch die Kapital- und Besoldungssteuer anerkannt wurden (12). Ferner sah der Entwurf geheime Wahl vor. Staatsbeamte sollten zur Annahme der Wahl keiner Genehmigung durch die Regierung bedürfen.

(11) Entwurf und Begleitvortrag, Beil. S. 531 ff.

(12) Die Regierung hatte ursprünglich einen Zensus von 2 fl vorgesehen, welcher eine große Anzahl von Bürgern ausgeschlossen hätte, die bisher wenigstens indirekt gewählt hatten (E 33/34 C 7 I, 26. Jan.). Er konnte ebenso wenig auf Zustimmung durch die Kammer rechnen, wie das vom Geheimen Rat vorgeschlagene Dreiklassenwahlrecht (E 33/34 C I I, 6. März), zumal bei einer Nichtverständigung mit der Kammer das auf völliger Gleichheit beruhende Reichswahlgesetz in Kraft getreten wäre.

Der Entwurf zeigte deutlich, daß von einer konstituierenden Versammlung keine Rede sein konnte. Allein die Regierung sollte das Recht der Initiative haben; die Zuständigkeit der Versammlung wurde auf die von der Regierung vorgeschlagenen Verfassungsänderungen beschränkt. Neben der verfassungsberatenden Versammlung sollte die bisherige ständische Repräsentation fortbestehen, und zwar in Gestalt des von beiden Kammern gewählten größeren Ausschusses (13), welcher für die Dauer der Verfassungsberatungen die Befugnisse der Ständeversammlung gegenüber der Regierung wahrnehmen sollte.

Die Kammer lehnte es ab, die Zuständigkeit der verfassungsrevidierenden Versammlung beschränken zu lassen und beschloß auf Antrag der Kommission, auf sie sämtliche Aufgaben der bisherigen Ständeversammlung zu übertragen sowie alle diejenigen Befugnisse, welche ihr nach Art.8 des Einführungsgesetzes für den Fall zustanden, daß innerhalb von sechs Monaten keine Verfassungsrevision zustandekommen sollte.

Dadurch erhielten die beiden ersten Artikel des Wahlgesetzes einen völlig neuen Inhalt:

Art.1

An die Stelle der bisherigen, nach den Vorschriften des IX.Kapitels der Verfassungsurkunde vom 25.September 1819 zusammengesetzten Ständeversammlung wird nach den Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzes eine Versammlung von Vertretern des Volkes berufen. Diese Versammlung tritt in das Rechtsverhältnis der bisherigen Ständeversammlung ein, soweit nicht die nachfolgenden Bestimmungen etwas anderes festsetzen. Sie hat in Gemäßheit des § 187 der deutschen Reichsverfassung das Recht des Gesetzesvorschlags.

Art.2

Ihre Tätigkeit erstreckt sich zunächst auf die Verabschiedung derjenigen Abänderungen der Landesverfassung, welche infolge der Abschaffung der Standesvorrechte und anderer Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung notwendig sind oder sich sonst als zweckmäßig erwiesen haben, sodann auch auf alle diejenigen Staatsgeschäfte, welche zu dem Wirkungskreis der Ständeversammlung gehören und welche entweder von der Staatsregierung an sie gebracht oder von der Versammlung selbst durch eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder

(13) Zwischen den Landtagen wurde die Veändeversammlung durch den engeren bzw. erweiterten ständischen Ausschuß vertreten, welcher auch die Staatsschuld verwaltete.

für so dringend erklärt werden, daß ihre Erledigung nicht bis auf den unmittelbar nach Abschluß der neuen Verfassung einzuberufenden ordentlichen Landtag aufgeschoben werden kann.

Bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung bleiben die Bestimmungen der Verfassungsurkunde vom 25. September 1819, soweit sie nicht durch das gegenwärtige Gesetz und nach Maßgabe des Einführungsgesetzes durch die als Landesgesetz geltenden Grundrechte des deutschen Volkes abgeändert sind, in Kraft.

Durch diese Veränderungen war der verfassungsberatenden Versammlung ein entscheidendes Mitspracherecht bei der Verfassungsrevision gesichert. Die ursprüngliche Absicht der Regierung, sich eine starke Stellung gegenüber einer radikalen Versammlung zu verschaffen, war zunichte gemacht. Die Landesversammlung hatte nicht nur das Recht des Gesetzesvorschlags erhalten, sondern auch sämtliche Befugnisse der Ständeversammlung, darunter das wichtige Recht der Steuerbewilligung, welches ihr ein starkes Druckmittel gegen die Regierung gab; denn diese hatte es versäumt, einen dreijährigen Etat vorzulegen, und nur einen einjährigen Etat für das Jahr 1848/49 eingebracht, da sie zuerst die notwendigen Änderungen in der Staatsverwaltung vornehmen wollte.

Die wichtigste Frage war, was zu geschehen habe, wenn eine Vereinbarung nicht zustandekomme. Sie wurde, wohl nicht ohne vorheriges Einverständnis, von beiden Seiten zurückhaltend behandelt. Die Regierung erklärte gleich zu Beginn, daß das Landesgrundgesetz vorerst unverändert bleibe und die bisherige Ständeversammlung durch das Wahlgesetz nicht aufgehoben werde. Die von der Kammer eingesetzte Kommission verneinte dies, doch ohne Nachdruck. Erst gegen Ende der Beratungen wurde die Frage aufgegriffen, ob die neue Versammlung in dem Sinn an die Stelle der alten trete, daß die ständische Repräsentation endgültig abgeändert werde und bis zur Revision der Verfassung nur nach diesem Gesetz gewählt werden könne (14). Dies wurde von der Verfassungskommission bejaht, von der Regierung mit Schweigen übergangen. Gegen das Verlangen, diese Auslegung als eine Erklärung der Kammer zu Protokoll zu nehmen, verwahrte sich der ritterschaftliche Abgeordnete Frh.v. Linden, ohne Widerspruch zu finden. Allein der Text

solle entscheiden. Dieses Ergebnis der Verhandlung kann nur so aufgefaßt werden, daß diese Frage offen bleiben sollte (15).

Der Regierung blieb keine andere Möglichkeit, als die Änderung des Gesetzes hinzunehmen und die Unklarheiten bestehen zu lassen. Württemberg befand sich damals auf dem Höhepunkt der Krise, die durch die Aufstände in Baden und in der Pfalz ausgelöst worden war. Jeden Augenblick konnte die Revolution losbrechen. Ein Widerstand gegen die Kammer war daher nicht möglich, und ein Rücktritt hätte für das Land die größte Gefahr heraufbeschworen. Doch hat die Regierung ihren Standpunkt nicht aufgegeben. In einem Anbringen Duvernoys an den König wurde zugegeben, daß zwar eine größere Präzision des Gesetzes zu wünschen sei, um die Deutung auszuschließen, daß die durch das Wahlgesetz berufene Versammlung als die "fortbestehende Form der konstituierten Landesvertretung" gelten solle; doch könne ein Nichtübereinkommen nur die Folge haben, daß die bisherige Landesvertretung unter Ausschluß ihrer privilegierten Mitglieder fortbestehe. In diesem Sinne sprach sich auch der Geheime Rat in einem Gutachten vom 11./12. Juni aus (16).

Das Zustandekommen des Gesetzes wurde noch durch einen weiteren Umstand erschwert. Die Kammer der Standesherrn lehnte auf ihrer letzten Sitzung am 26. Mai den ihr von der zweiten Kammer vorgelegten Entwurf unter Berufung auf das den Standesherrn und ihren Häusern staats- und völkerrechtlich gewährleistete Recht ab und bestand darauf, daß die Verfassungsänderungen durch die gegenwärtigen Organe der Gesetzgebung vorzunehmen seien. Am 29. Mai trat die erste Kammer nur unvollständig zusammen und war damit beschlußunfähig. Da eine Übereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren nicht zustandegekommen war, beschloß die zweite Kammer, auf diesen von der Verfassung nicht vorgesehenen Fall den § 161 VU analog anzuwenden, welcher bestimmte, daß, wenn die erste Kammer nicht in der erforderlichen Anzahl ihrer Mitglieder zusammentrete, sie als ein-

(15) Eine gründliche Untersuchung dieser Frage findet sich bei Sarwey, "Die württembergischen Verfassungswirren infolge der Einführung der deutschen Grundrechte" in der Deutschen Vierteljahresschrift 1851, 2 S. 243 ff.

(16) beide Gutachten in E 33/34 C i I .

willigend in die Beschlüsse der anderen anzusehen sei. Diese analoge Anwendung war nach § 183 VU nicht möglich, da die erste Kammer ausdrücklich widersprochen hatte; doch konnte sich die zweite Kammer auf Art.8 des Einführungsgesetzes zu den Grundrechten berufen, welcher bei Ablehnung durch eine Kammer eine gemeinschaftliche Sitzung und Durchzählung der Stimmen verlangte, so daß noch keine endgültige Ablehnung erfolgt war. So stimmte die zweite Kammer am 1.Juni als Ständerversammlung noch einmal über das Gesetz ab. Das Gesetz wurde am 1.Juli 1849 vom König unterzeichnet.

Das Wahlgesetz brachte auch eine Änderung in der Regierungsspitze, da es die Verhandlungen mit der Landesversammlung dem Gesamtministerium übertrug (17). Die württembergische Verfassung kannte als oberste Staatsbehörde nur den Geheimen Rat, an dessen Entscheidungen die Minister gebunden waren.

Im übrigen wurden die Grundrechte der Reichsverfassung, soweit sie nicht unmittelbar in Kraft getreten waren (18), durch die als Ständerversammlung konstituierte zweite Kammer weitgehend in die Landesgesetzgebung eingeführt. Durch die Gesetze vom 17.Juni und 24.August wurden die noch bestehenden Zehnten und Jagddienstbarkeiten für ablösbar erklärt (19).

-
- (17) Doch behielt sich der König das Gutachten des Geheimen Rates über die Verfassungsänderungen vor (E 33/34 C 7 I).
- (18) Am 14.Januar 1849 waren die Grundrechte, soweit sie nach Art.1 des Einführungsgesetzes sofort in Kraft treten sollten, durch eine Verfügung sämtlicher Ministerien eingeführt worden. Den Widerstand des Königs hatte Römer durch die Drohung mit dem Rücktritt seines Ministeriums gebrochen.
- (19) Die Ablösungsgesetze der Jahre 1848/49 waren für die Berechtigten sehr ungünstig. Lehensgefälle wurden im 16fachen Betrag abgelöst, die angesetzten Naturalienpreise lagen beträchtlich unter dem Marktwert. Den Berechtigten wurden insgesamt 68.000.000 fl gezahlt. Der Verlust, nämlich die Differenz zwischen der Entschädigung und dem Kapitalwert der weggefallenen Einnahmen vor 1848, betrug 59.000.000 fl. Den Gesamtgewinn der Pflichtigen berechnete die Regierung auf 66.000.000 fl. Der Adel hatte etwa 10.000.000 fl verloren, auch war seine auf der Gerichts- und Grundherrschaft beruhende Herrenstellung vernichtet. Auch Städte, Stiftungen, Pfarreien und Schulstellen büßten zuweilen über ein Drittel ihrer Einnahmen ein. Vgl. Theodor Knapp, Neue Beiträge zur Rechts- und Wirtschaftsgeschichte des württembergischen Bauernstandes, 1919.

Die patrimoniale Gerichtsbarkeit und Polizeiverwaltung der standesherrlichen Bezirke wurde aufgehoben und der privilegierte Gerichtsstand beseitigt, durch den jeder Prozeß gegen einen Adligen an die Oberamts- und Kreisgerichte verwiesen und durch erhöhte Kosten erschwert worden war. Das Gesetz vom 18.Juni über die Ausdehnung des Amts- und Gemeindeverbands zog die bisher befreiten neusteuerebaren Güter zu den Amts- und Gemeindelasten heran. Die neue Gemeindeordnung erweiterte das Wahlrecht, führte geheime Wahl und Öffentlichkeit der Verhandlungen ein und beseitigte die lebenslängliche Amtszeit der Gemeinderäte (nicht die der Ortsvorsteher). Ferner wurde das Schwurgericht eingeführt. So war bereits ein großer Teil der Reformen verwirklicht, als der "lange Landtag" am 11.August 1849 zu Ende ging.

Der Kampf um die Reichsverfassung

Parallel zu diesen Ereignissen und nicht ohne Einfluß auf sie verlief der Kampf um die deutsche Reichsverfassung (20). Die Reichsverfassung war am 28.März 1849 verkündet worden. Sie wurde in Württemberg zunächst kühl aufgenommen. Doch da sie sämtliche Forderungen der Demokraten erfüllte und Grundrechte, allgemeines direktes Wahlrecht und suspensives Veto enthielt, entschloß sich die demokratische Partei bald, die Reichsverfassung mit aller Entschiedenheit zu verteidigen, zumal nachdem der preußische König die Kaiserwürde abgelehnt hatte. Am 20.April beantragte die Kammer der Abgeordneten die unbedingte Anerkennung der Reichsverfassung durch den König. Konstitutionelle und Demokraten waren sich in dieser Forderung einig. Der König verweigerte zunächst die Anerkennung, da er das Kaisertum mißbilligte und lieber ein Direktorium an der Spitze gesehen hätte. Es kam zu einer gefährlichen Krise, bis der König schließlich nachgab. Die Anerkennung erfolgte nur unter der "sich von selbst verstehenden" Voraussetzung, daß die Reichsverfassung in Deutschland in Wirksamkeit trete. Diese Klausel mußte auf Verlangen der Kammer zwar gestrichen werden, doch hielten König und Ministerium auch weiterhin an ihr fest.

(20) Eugen Schneider, "Württemberg und die Frankfurter Reichsverfassung", Aus der württembergischen Geschichte, Vorträge und Abhandlungen, 1926.

Durch dieses Vorgehen von Regierung und Kammer gegen den König wurde eine Revolution des Volkes um die Anerkennung der Reichsverfassung verhindert. Die Mehrheit der Kammer stellte sich bei den folgenden Ereignissen hinter das Ministerium und trat allen Versuchen entgegen, unter dem Vorwand des Kampfes um die Reichsverfassung das Land in eine Umsturbewegung zu verwickeln und die Republik einzuführen.

Nachdem die Bemühungen der Nationalversammlung gescheitert waren, brach in Baden und in der Pfalz der Aufstand für die Anerkennung der Reichsverfassung aus. Auch Württemberg geriet in große Unruhe, und republikanische Bestrebungen gewannen an Boden. Die erste Kammer stellte ihre Sitzungen ein. Zu Pfingsten veranstaltete der demokratische Landesausschuß in Reutlingen eine Volksversammlung. Regierung und Kammer wurden durch eine Deputation aufgefordert, sich an die Bewegung in Baden und in der Pfalz anzuschließen und die Volksbewaffnung durchzuführen, um jedem Angriff auf die Reichsverfassung entgegentreten zu können. Die Kammer verweigerte der Deputation den Zutritt und lehnte in Übereinstimmung mit dem Ministerium die Forderung ab.

Nachdem das Rumpfparlament seinen Sitz nach Stuttgart verlegt hatte, unterblieb eine Erhebung der radikalen Kräfte, doch kam es bald zu einem ernsthaften Konflikt zwischen der Nationalversammlung und der württembergischen Regierung. Als weder der König noch Römer bereit waren, sich an die Spitze der Bewegung zu stellen, setzte die Nationalversammlung an Stelle des Reichsverwesers eine fünfköpfige Reichsregentschaft ein und forderte die unbedingte Unterordnung der württembergischen Regierung unter ihre Beschlüsse. Die Mehrheit der Kammer stellte sich hinter die Regierung, da sie in dem Kampf um die Reichsverfassung nur den Versuch sah, im Südwesten Deutschlands die Republik zu errichten. Als die Nationalversammlung die allgemeine Volksbewaffnung beschloß, wurde sie aufgelöst.

Mit dem Ende der Nationalversammlung war der Kampf um die Reichsverfassung noch nicht beendet. Die Demokraten hielten weiterhin an der Reichsverfassung und der alleinigen Souveränität der Nationalversammlung fest. Die Konstitutionellen sahen ein, daß die Nationalversammlung gescheitert und ein

Reich nicht zustandegekommen war. Um möglichst viel von dem Erbe der Nationalversammlung zu retten, traten sie für das Dreikönigsbündnis ein, welches am 26. Mai 1849 unter der Führung Preußens zustandegekommen war. Der Entwurf der Unionsverfassung sah in Abänderung der Reichsverfassung neben dem Reichsvorstand ein Fürstenkollegium vor, welchem die gesetzgebende Gewalt gemeinsam mit beiden Häusern des Reichstags zustehen sollte. Das suspensive Veto war beseitigt, das allgemeine Wahlrecht durch das Dreiklassenwahlrecht ersetzt; die Grundrechte waren in einzelnen Punkten abgeändert worden.

Der Wahlkampf für die Landesversammlung wurde von den Demokraten ganz unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Reichsverfassung und ihrer Errungenschaften für Württemberg geführt. Die Unionsverfassung wurde abgelehnt und die konstitutionelle Partei heftig angegriffen. Die Demokraten wünschten weder eine preußische Führung (21) noch ein Abgehen von der Reichsverfassung; die Erhaltung der Grundrechte war in ihren Augen für die neue württembergische Verfassung eine Existenzfrage. In einem Zusatzprotokoll zur Unionsverfassung war bereits erklärt worden, daß die völkerrechtlich begründeten Vorrechte der Standesherrn nicht angetastet werden sollten. Weitere Einschränkungen der Reichsverfassung und der Grundrechte durch die Regierungen wurden befürchtet. Daher

(21) Die Demokraten waren großdeutsch und föderalistisch gesinnt. Sie lehnten die Unionsverfassung nicht nur wegen der darin enthaltenen Einschränkungen der Reichsverfassung ab, sondern auch, weil sie nicht die Eigenständigkeit Württembergs zugunsten Preußens aufgeben wollten. Die Frankfurter Reichsverfassung hätte der Nationalversammlung die dominierende Rolle gegeben. Durch die Unionsverfassung dagegen würde Deutschland gespalten, die Mittelstaaten durch Preußen mediatisiert und Österreich politisch und wirtschaftlich von Deutschland getrennt. Durch die Vorherrschaft Preußens würden außerdem die wirtschaftlichen Interessen Süddeutschlands geschädigt, da hier noch nicht die Industrie genügend erstarkt sei und ohne Schutzzölle nicht gedeihen könne. In einem von Preußen beherrschten Deutschland würde vor allem das Interesse der preußischen Junker am Verkaufe ihres Kornes nach England über das Interesse des süddeutschen Gewerbes an einem Schutz gegen das Hereinfluten englischer Waren siegen. (So der "Beobachter" in mehreren Artikeln; ähnlich Römer in der Württembergischen Zeitung 1849, S. 243.)

lehnten die Demokraten jede Vereinbarung ab und forderten die unbedingte Anerkennung der Reichsverfassung durch Württemberg.

Für die Verfassungsrevision forderten die Demokraten die Verwirklichung des demokratischen Prinzips. Außerdem versprachen sie ihren Wählern die Freiheit der Kirchen, Entwicklung des Schulwesens und Hebung des Volksunterrichts, Sparsamkeit im Staatshaushalt, Selbständigkeit der Gemeinden, Aufhebung der Staatsaufsicht, Verminderung der Zivilliste und Apanagen, gerechte Verteilung der Steuerlasten, Einführung eines zweckmäßigen und volkstümlichen Wehrsystems (22).

Der konstitutionelle Wahlverein machte die Erhaltung der konstitutionellen Monarchie zum ersten Punkt seines Wahlprogramms und versprach im übrigen die Einführung der Grundrechte, Aufhebung der Standesvorrechte, allgemeine Wehrpflicht, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens, Wahrung des religiösen und sittlichen Volkssinns, Sorge für die gewerblichen und materiellen Interessen, angemessene Teilnahme des Volkes an der Verwaltung, gerechte Verteilung der Steuern, Vereinfachung des Staatshaushalts und der Staatsverwaltung (23).

Die Wahlen fanden Anfang August statt. Die demokratische Volkspartei erhielt 44 Sitze, die Anhänger des Märzministeriums, unter ihnen einige Konservative, 20 Sitze (24).

(22) Wahllaufuf an das württembergische Volk, vom vorläufigen Wahlausschuß der Volkspartei.

(23) Der konstitutionelle Wahlverein an die Wähler Württembergs (Württembergische Zeitung 1849, S.5).

(24) Von den insgesamt 86 nach dem neuen Wahlgesetz gewählten Abgeordneten (45 Abgeordnete wurden zu allen drei Landesversammlungen gewählt) waren 32 Abgeordnete (meist Demokraten) lediglich auf den Landesversammlungen vertreten. 39 Abgeordnete waren bereits zu einem früheren Landtag gewählt worden, 19 von diesen erstmals 1848/49. 15 Abgeordnete waren Mitglieder der Nationalversammlung (dazu noch 5 Ersatzmänner). 14 der 47 neu gewählten konnten auch nach der Wiederherstellung des alten Wahlrechts ihr Mandat behaupten; rechnet man die 1848/49 erstmals Gewählten hinzu, so erhöht sich ihre Zahl auf 30. Bei den Wahlen von 1851 erhielten die Konstitutionellen 35, die Demokraten 20 Mandate (von 70). Die Gliederung nach Berufen ergibt unter den 86 zu den drei Landesversammlungen gewählten Abgeordneten folgendes Bild: 33 Abgeordnete waren im höheren Staatsdienst (darunter

...

Das Märzministerium bot daraufhin seinen Rücktritt an, der jedoch vom König nicht angenommen wurde. Der Sieg der Demokraten kam dadurch zustande, daß das Kleinbürgertum, welches durch das neue Wahlgesetz das Übergewicht erhielt, von den Demokraten eine Besserung seiner Lage erhoffte. Vor allem hatte allein die demokratische Partei es verstanden, 1848 und zur Zeit der Märzvereine eine sich über das ganze Land erstreckende Organisation von Volksvereinen zu schaffen. Die demokratischen Wahlausschüsse waren sehr aktiv; im "Beobachter" stand ihnen ein gutes Parteiorgan zur Verfügung.

Die Konstitutionellen waren sich ihrer Sache zunächst zu sicher gewesen. Erst nachdem das Ansehen des Märzministeriums bereits gelitten hatte, gründeten sie für den Wahlkampf die "Württembergische Zeitung", welche die Politik des Ministeriums unterstützen sollte. Es gab zwar sehr aktive konstitutionelle Wahlausschüsse, doch fehlten Vereine und eine breite Parteiorganisation. So waren die Demokraten praktisch die einzige organisierte Partei im Lande.

... zwei nicht aus dem Parlament hervorgegangene Minister, v.Rüpplin 1.LV; v.Linden 3.LV) und in der Gemeindeverwaltung tätig (davon 13 Schultheissen), 15 waren Professoren und Lehrer (darunter Geistliche), 9 Pfarrgeistliche, 11 Rechtsanwälte, 4 sonstige Akademiker, 12 Kaufleute und Gewerbetreibende, 1 Gutspächter, 1 Standesherr (Fürst Konstantin von Waldburg-Zeil-Trauchburg). Sämtliche Berufsgruppen waren in beiden Parteien etwa gleich stark vertreten.

Das monarchische und das demokratische Prinzip

Das monarchische System wird nur dadurch fähig, eine mit den Forderungen der Vernunft und der Sittlichkeit übereinstimmende Stufe der Vervollkommnung zu erreichen, daß es sich so viel als möglich der republikanischen Staatsform annähert. Das Ziel der Vervollendung für die monarchische Staatsform ist die republikanische Monarchie.
(Ancillon)

Durch die Verfassungsurkunde von 1819 hatte Württemberg zwar eine moderne Repräsentativverfassung erhalten, doch blieb die monarchische Gewalt ihrem Wesen nach vorkonstitutionell. Sie war nicht vom Volk übertragen, sondern von Gottes Gnaden. Der König als das Oberhaupt des Staates vereinigte in sich alle Rechte der Staatsgewalt, nur daß er sie jetzt unter den durch die Verfassung festgesetzten Bedingungen ausübte. Alle vom König ausgehenden Verfügungen mußten zu ihrer Gültigkeit durch die zuständigen Minister gegengezeichnet sein, welche dadurch für ihren Inhalt verantwortlich wurden. Bei Verfassungsverletzungen konnten die Minister von einem von König und Ständen paritätisch zusammengesetzten Staatsgerichtshof angeklagt werden. Die Macht lag bei den Ministerien, doch oberste beratende und entscheidende Staatsbehörde war der Geheime Rat, dem zwar die Minister angehörten, für dessen Entscheidungen sie aber keine Verantwortung trugen (1).

Die Ständeversammlung war als Vertretung des Volkes berufen, die Rechte des Landes gegenüber dem König geltend zu machen, die Regierung zu überwachen, bei Mängeln und Mißbräuchen in der Staatsverwaltung ihre Wünsche, Beschwerden und Vorstellungen dem König vorzutragen und bei verfassungswidrigen

-
- (1) Der Geheime Rat bestand aus den Departementchefs und vom König ernannten Räten. Er beeinträchtigte die Verantwortlichkeit der Minister, welche an kollegialische Entscheidungen des Geheimen Rates gebunden waren. Zwar konnten die Minister in der Regel ihren Standpunkt durchsetzen, doch kam es auch vor, daß sie überstimmt wurden. Der Geheime Rat war vor allem beratende Behörde. Außerdem übte er nach dem Vorbild des französischen Staatsrats eine bedeutende Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Er entschied bei Kompetenzkonflikten zwischen Justiz und Verwaltung sowie als letzte Instanz bei Verwaltungsstreitigkeiten. Es fehlte ein förmliches richterliches Verfahren sowie die richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder.

Handlungen der Minister Anklage zu erheben. Ihre Kontrolle übte sie durch das Interpellationsrecht aus, doch besaß sie nicht das Recht auf Erhebung von Tatsachen.

Darüber hinaus nahmen die Stände an der Staatsgewalt teil. Sie wirkten durch ihre Einwilligung bei der Gesetzgebung mit und übten das Budgetrecht aus, indem sie nach gewissenhafter Prüfung die für notwendig erkannten Steuern bewilligten und Staatseinnahmen und -ausgaben prüften. Außerdem verwalteten sie die Staatsschuld. Alle diese Befugnisse waren negativer Art, Beschränkung der königlichen Staatsgewalt. Die Regierung war zwar in diesen Angelegenheiten von vornherein an die Zustimmung der Stände gebunden, doch allein der König hatte das Recht der Initiative.

Standen auch nach dem monarchischen Prinzip Regierung und Volksvertretung nicht gleichwertig nebeneinander, so war doch durch die Existenz einer Volksvertretung die Einheit des Staatswillens aufgegeben, denn nur durch die Übereinstimmung von Regierung und Ständen war eine ordnungsgemäße Regierung möglich (2). Wenn aber die durch die Verfassung vorgeschriebene Übereinstimmung nicht zustandekam, wenn Verfassungsbestimmungen verschieden ausgelegt wurden oder wenn Meinungsverschiedenheiten über Gesetze, Staatshaushalt oder gar über die gesamte Staatsführung und Regierungspolitik bestanden, dann konnte letztlich die gesamte Tätigkeit des Staates zum Stillstand kommen.

In diesem Fall mußte eine von beiden Seiten nachgeben, sollte nicht der König ohne die Stände regieren. Bisher hatte die Regierung eine Übereinstimmung dadurch herbeizuführen versucht, daß sie sich die Ständeversammlung gefügig machte. Sie konnte die Kammern auflösen, die Wahlen beeinflussen, Maßnahmen gegen die Abgeordneten ergreifen, insbesondere den Staatsbeamten den Urlaub verweigern. Diese Regierungsweise war aufgrund der Verfassungsbestimmungen möglich und wurde durch das monarchische Prinzip gerechtfertigt, welchem zufolge alle Staatsgewalt in der Hand des Monarchen vereinigt war, so daß bei einem Konflikt die Stände nachzugeben hatten.

(2) Zum Folgenden vgl. Robert Mohl, "Von der parlamentarischen und dualistischen Handhabung des konstitutionellen Systems", in Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft I, 1855, S.288 ff.

Diesem System des Gegeneinander von Regierung und Volksvertretung entsprach in der politischen Praxis bei einem Teil der Liberalen die Auffassung, daß zwischen Regierung und Volk ein Dualismus bestehe. Der König vertrete den Staat und besitze ein selbständiges, vom Willen des Volkes unabhängiges Regierungsrecht, das er auch gegen den Willen einer augenblicklichen Mehrheit behaupten könne, indem er die Kammer auflöse. Die Volksvertretung nehme die Interessen des Volkes wahr, indem sie die Volksrechte verteidige, die Regierung kontrolliere und darüber wache, daß diese ihre durch die Verfassung festgesetzten Schranken nicht überschreite. Die Verantwortlichkeit der Minister gebe der Volksvertretung das Recht, bei Verfassungsverletzungen die Minister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen ("juristische" Verantwortlichkeit), biete jedoch keineswegs die Möglichkeit, die Regierung zum Rücktritt zu zwingen, wenn sie im Gegensatz zur Mehrheit der Volksvertretung stehe (parlamentarische Verantwortlichkeit). Die einzige Möglichkeit, auf die Regierung Einfluß zu nehmen, sah man in dem umstrittenen Recht der Steuerverweigerung (3).

Erst später entstand unter dem Einfluß Englands und Belgiens die Forderung nach politischer Verantwortlichkeit der Minister und nach einer parlamentarischen Regierung. Da nicht die dem Volk entgegengesetzte Regierung die Interessen des Volkes vertrete, sondern die Volksvertretung sie gegenüber der Regierung wahrnehme, müsse die Regierung der Volksvertretung auch politisch verantwortlich sein und daher zurücktreten, wenn ihre Politik sich in Widerspruch zur Mehrheit der Volksvertretung befinde. Parlamentarische Regierung bedeutete also, daß die Regierung im wesentlichen der Kammermehrheit zu entsprechen habe. Sie galt als die eigentliche konstitutionelle Regierung; das bisherige Regierungssystem wurde als Scheinkonstitutionalismus verworfen. Die Einheit des Staatswillens dürfe nicht mehr dadurch herbeigeführt werden, daß die Regierung die Volksvertretung ihrem Willen gefügig mache, sondern nur dadurch, daß der König jeweils den Führern

(3) vgl. Peter Goessler, "Der Dualismus zwischen Volk und Regierung im Denken der vormärzlichen Liberalen in Baden und Württemberg". Doch ist dieser altständische Dualismus nur eine Komponente im Denken der Liberalen.

der Kammermehrheit die Regierung übertrage. In dieser Regierungsform mußte der Dualismus zwischen Volksvertretung und Regierung aufhören.

An die Stelle des alten Dualismus setzt Robert Mohl (4) in einem 1850 erschienenen Aufsatz über die württembergische Verfassung den Dualismus von Regierungspartei und Opposition. Die parlamentarische Regierung müsse sowohl gegenüber der Krone als auch gegenüber der Volksvertretung ihre eigenständige Stellung behaupten können. Dies sei ihr nur möglich, wenn sie sich auf eine breite Partei stütze, welche in der Kammer die Mehrheit habe und Rückhalt in der öffentlichen Meinung finde. Die Opposition sei in das System eingegliedert, da sie stets die Aussicht habe, selber einmal die Regierung zu übernehmen. Durch die politischen Grundrechte, durch Presse- und Vereinsfreiheit, müsse ihr die Möglichkeit gegeben sein, über die öffentliche Meinung eine Mehrheit in der Volksvertretung und Einfluß auf die Regierung zu erlangen. "Nur in einem gesunden Parteileben kann die konstitutionelle Staatsform Kraft finden, und nur gut eingerichtete Parteien können eine parlamentarische Regierung zustandebringen." (5)

Von den Demokraten wurde die parlamentarische Regierung als Ausdruck des demokratischen Prinzips und der Volkssouveränität gesehen. Parlamentarische Regierung bedeute, daß das Volk sich selber durch seine Repräsentanten regiere, ohne daß die Würde des Monarchen angetastet werde (6). Das Recht und die Macht der Regierung müßten in dem vernünftigen Volkswillen ihre Quelle haben; die öffentlichen Angelegenheiten sollten nur nach dem von den gesetzlichen Organen ausgesprochenen Gesamtwillen verwaltet werden dürfen (7), also keinerlei Selbständigkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung. Die von den Demokraten postulierte Einheit des Volkswillens sollte vor allem durch das allgemeine Wahlrecht und das Einkammer-

(4) Robert Mohl, Staatsrechtslehrer. 1847 in den württembergischen Landtag gewählt, mußte wegen seiner Kritik am Regierungssystem aus dem Staatsdienst austreten. 1848 Reichsjustizminister.

(5) Robert Mohl, "Geschichte der württembergischen Verfassung von 1819", Zeitschr.f.d.ges.Staatswissenschaft VI 1850, S.147 ff., Zitat auf S.148.

(6) vgl. den Artikel "Staatsverwaltung" im Staatslexikon von Rotteck-Welcker, 2.Aufl. 1845/48.

(7) § 6 der Antwortadresse von 1848, in Anlehnung an die belgische Verfassung von 1830.

system verwirklicht werden. Durch die Gesetzesinitiative der Volksvertretung und das suspensive Veto wollten sie die Regierung gegenüber der Volksvertretung schwächen und den König zur Bildung einer parlamentarischen Regierung zwingen. Allgemeines Wahlrecht, Einkammersystem und suspensives Veto bildeten für die Demokraten zusammen mit der parlamentarischen Regierungsform eine unauflösliche Einheit.

Die Forderungen der konstitutionellen Partei

Der konstitutionellen Partei ging es vor allem um die Verwirklichung des parlamentarischen Prinzips. Sie wollte an der Verfassung als Grundlage festhalten, nur die bisher "halbkonstitutionelle" Ordnung voll verwirklichen, da nicht der Inhalt der Verfassung, sondern nur das Nichteingehen auf ihren Geist die wahre konstitutionelle Regierung verhindert habe. Sie sah die volle Verwirklichung ihres Zieles in der parlamentarischen Regierung. An der Verfassung sollten nur diejenigen Bestimmungen geändert werden, welche einer parlamentarischen Regierung im Wege standen. Vor allem sollten die Kammer der Standesherren und der Geheime Rat beseitigt werden. Um überhaupt eine verantwortliche Regierung bilden zu können, sollte an Stelle des Geheimen Rates als oberste verantwortliche Behörde ein Staatsministerium geschaffen werden.

An der konstitutionell-monarchischen Regierungsform hielten die Konstitutionellen fest. Die Regierung wurde nicht als identisch mit dem Volk, sondern als eine von ihm verschiedene Macht angesehen. Die oberste Regierungsgewalt dürfe nicht zum bloßen Schein herabsinken, sondern müsse durch das Gesetz mit einer Gewalt bekleidet sein, die ihr erlaube, energisch und entscheidend aufzutreten (8). Denn der wahre Konstitutionalismus beruhe auf der Wechselwirkung der Gewalten (9).

Die Regierung solle nicht verpflichtet sein, sich jeden Augenblick dem Volkswillen zu fügen, sondern solle das Recht haben, ein Veto einzulegen oder die Volksvertretung aufzulösen. Erst wenn das Volk auf seinem Willen beharre, müsse die Regierung zurücktreten und einem neuen, dem Willen der Mehrheit

(8) Aufruf des konstitutionellen Wahlvereins von 1849.

(9) Württembergische Zeitung 1849, S.131.

entsprechenden Ministerium Platz machen. Durch dieses Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung hoffte man, den vernünftigen Volkswillen ermitteln zu können. Um eine wahre Wechselwirkung zu erreichen, sollten die Befugnisse der Volksvertretung vor allem durch das Recht des Gesetzesvorschlags und die ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Steuerverweigerung erweitert werden.

Die Zusammensetzung der Volksvertretung und die Wahl der Abgeordneten sollten garantieren, daß nicht der Wille einer augenblicklichen Mehrheit sich durchsetzte, welche sich kraft einer Fiktion als das Volk bezeichne, sondern der Wille des ganzen Volkes und aller in ihm wohnenden Kräfte (10). Durch das Einkammersystem und das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht trete lediglich ein neuer Absolutismus an die Stelle des alten. Das Zweikammersystem sollte daher beibehalten und die Kammer der Standesherrn durch eine gewählte erste Kammer ersetzt werden, so daß im Zusammenspiel beider Kammern der vernünftige Volkswille zum Ausdruck komme, welcher nicht mit einer vielleicht geringen Mehrheit einer Kammer gleichzusetzen sei (11).

Bei der Wahl der zweiten Kammer seien die Stimmen zu wägen, nicht zu zählen, da die künstliche Gleichheit in Widerspruch zu den natürlichen Ungleichheiten stehe. Handwerksgehilfen, Dienstboten und Tagelöhnern könne man nicht dasselbe Wahlrecht einräumen wie ansässigen selbständigen Handwerkern, Kaufleuten und Landwirten; der Wohlstand der Familien und das Ansehen der Honoratioren dürften nicht ignoriert werden (12). Nur war es schwierig, die Kriterien für die Reife und die Selbständigkeit der Wähler zu finden. Als Mindestanforderung wurde verlangt, daß nur derjenige wahlberechtigt sein könne, der zu den Staatslasten beitrage. Selbst das so freisinnige Wahlgesetz vom 1. Juli 1849 hatte die Entrichtung einer direkten Steuer als "Rekognitionsgehalt der bürgerlichen Selbständig-

(10) Begleitvortrag zum Verfassungsentwurf des Märzministeriums, E 33/34 C 26 III.

(11) Reyscher, 2. LV Beil. S. 289; dies vor allem, weil bei dem damals geltenden reinen Mehrheitswahlrecht die Gemäßigten leicht überstimmt werden und damit jeden Einfluß verlieren konnten.

(12) Reyscher, 2. LV Beil. S. 289

keit gefordert. Doch war dies für die Konstitutionellen noch keine genügende Garantie. Da ein direktes Zensuswahlrecht einen Teil der bisher Wahlberechtigten ausgeschlossen hätte, schlugen sie das Zweiklassenwahlrecht vor oder zumindest ein indirektes Wahlrecht auf der Grundlage des Wahlgesetzes vom 1. Juli 1849.

Bei der Bildung der ersten Kammer war vor allem an eine Beteiligung der lokalen Selbstverwaltung gedacht. Die erste Kammer sollte von den neu zu schaffenden Kreisversammlungen, von den zu reformierenden Amtsversammlungen oder von den Gemeinderäten gewählt werden. Durch diese aus erfahrenen Männern bestehenden Organe der Selbstverwaltung hoffte man, eine fähige und besonnene erste Kammer zu erhalten (13).

Einen anderen Vorschlag machte Prof. Reyscher, welcher in der ersten Kammer eine Vertretung der verschiedenen Interessen- und Berufsgruppen wünschte. Es sollten nicht nur die Höchstbesteuerten, Kapital und Großgrundbesitz, sondern auch die in Zünften organisierten Gewerbe vertreten sein, um ihre Interessen gegenüber der Industrie zu verteidigen. Die Vertretung nach Berufsgruppen sei die "altdeutsche, nur vom Feudalismus gereinigte Repräsentation" (14). Der Vorschlag wurde nicht ernsthaft diskutiert, sondern stieß vor allem bei den Demokraten auf Ablehnung. Einen ähnlichen Vorschlag hatte bereits auf dem Landtag von 1848/49 Prälat v. Mehring gemacht in seiner Motion über "Die allgemein gegliederte Volksvertretung", einem gelehrsamem Werk, welches völlig verkannte, daß die politische Willensbildung nicht durch die Summierung einzelner wirtschaftlicher und sozialer Interessen zustandekommt (15).

(13) Vorbild hierfür war die preußische Verfassung von 1848, nach welcher die Mitglieder der ersten Kammer durch die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertretungen gewählt werden sollten.

(14) 2. LV Beil. S. 289 u. 305; Für die erste Kammer schlug Reyscher vor: 10 Vertreter des Großgrundbesitzes, 5 Vertreter des Handels, 10 Vertreter der Gewerbe und 5 Vertreter der Intelligenz. Der kleine Grundbesitz sei bereits in der zweiten Kammer vertreten.
Über Reyscher s. u. S. 54, Anm. 1.

(15) Prälat v. Mehring, "Die allgemein gegliederte Volksvertretung", 1849.

Als Zugeständnis an die Regierung war der Vorschlag zu werten, die erste Kammer von den Organen der Selbstverwaltung und den Höchstbesteuerten wählen zu lassen; doch sollte die Zahl der Wähler so groß sein, daß nicht der Adel bei der Wahl den Ausschlag geben konnte.

Die Forderungen der demokratischen Partei

Beschränkte sich die konstitutionelle Partei im wesentlichen darauf, aus dem "barbarischen" Stadium des konstitutionellen Lebens herauszufinden und unter grundsätzlicher Beibehaltung der bestehenden Verfassungsform den Geist der Verfassung zu ändern und sie durch die parlamentarische Regierung zu vollenden, so hatte die demokratische Partei jedes Vertrauen in die alte Verfassung verloren. Für sie galt es, die Verfassung neu zu errichten und so zu gestalten, daß der Wille des Volkes sich durchsetzte (16).

Für die Demokraten beruhte der Konstitutionalismus auf einer falsch verstandenen Gewaltenteilung. Die Staatsgewalt sei der Theorie nach auf voneinander unabhängige Organe verteilt; doch trete ein Zwiespalt ein, dann müsse eines dieser Organe vorherrschen, oder die Staatstätigkeit werde zum Stillstand kommen. Letztlich sei eine Teilung der Macht nicht möglich. Eine konstitutionelle Regierung sei eine Unmöglichkeit, solange in letzter Instanz die Regierung die entscheidende Gewalt habe. Eine wahrhaft konstitutionelle Regierung sei nur durch Resignation der Monarchie möglich (17).

Die angestrebte Regierungsform war die demokratische Monarchie, eine "Republik mit monarchischem Oberhaupt" (18).

-
- (16) Zum Folgenden vgl. den Verfassungsentwurf von Moriz Mohl (1.LV Beil. S.113 ff) und den ständischen Verfassungsentwurf (3.LV Beil. S.35 ff).
 - (17) Beobachter 1851, S.845, Wiedergabe eines Artikels aus der Times.
 - (18) Rousseau versteht unter Republik jede Regierung, die vom Gemeinwillen gelenkt wird; insofern kann auch die Monarchie Republik sein (Contrat Social, Anm.i zum zweiten Buch). Das Schlagwort von der monarchischen Republik bedeutete die Verwirklichung des demokratischen Prinzips im monarchischen Staat. Die Württembergische Zeitung (1850, S.602) formulierte es in Anklang an das monarchische Prinzip (§ 4 VU): "Das Volk vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und läßt sie durch den König unter den durch die Verfassung festgesetzten Bedingungen ausüben."

Der König sollte die vollziehende Gewalt, die Ernennung der Minister und Beamten, die Verfügung über das Heer und die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten behalten, letztlich aber nur das "Organ des vernünftigen Volkswillens" sein. Die Exekutive sollte er als "erblicher Präsident" durch frei ernannte, der Volksvertretung verantwortliche Minister ausüben. Gegen Beschlüsse der Volksvertretung wurde ihm ein suspensives Veto eingeräumt, doch sollte er den durch wiederholte Beschlüsse ausgesprochenen Volkswillen vollstrecken. Nur in Fragen der Staatsform wurde ihm ein absolutes Veto zugestanden; die Umwandlung der Monarchie in eine Republik wurde nicht in das Belieben des Volkes gestellt.

Die Macht sollte zwischen Regierung und Volksvertretung so verteilt werden, daß die Bildung einer parlamentarischen Regierung nicht zu umgehen war. "Wenn in großen Staaten die Macht der öffentlichen Meinung bewirkt, daß ein Ministerium sich nicht gegen eine seinen Grundsätzen entgegenstehende Mehrheit behaupten kann, so soll dies in dem kleinen Württemberg durch eine Vermehrung der Volksrechte geschehen" (19). Vor allem wollte man der Regierung die Möglichkeit nehmen, durch das absolute Veto und die ausschließliche Gesetzesinitiative den Willen des Volkes zu lähmen oder durch die Beschränkung des Wahlrechts und Einwirkung auf die Wahlen den wahren Ausdruck des Volkswillens zu verfälschen. Die letzte Entscheidung sollte allein bei der Volksvertretung liegen(20).

Die Volksvertretung sollte nur aus einer Kammer, der Landesversammlung, bestehen. Eine Hemmung des Volkswillens durch eine konservative erste Kammer wurde abgelehnt. Da jedoch ein zweites beratendes Organ und eine vermittelnde Instanz zwischen Regierung und Landesversammlung wünschenswert war, sah man an Stelle der bisherigen ersten Kammer die Errichtung eines zur Hälfte vom König ernannten, zur Hälfte von der Landesversammlung gewählten Staatsrats vor. Er sollte nur zur Beratung von Gesetzesentwürfen und zur Überwachung der Staatsverwaltung, nicht aber als Faktor der Gesetzgebung dienen (21). Landesversammlung und Staatsrat sollten Untersu-

(18) M.Mohl, 1.LV Beil. S.111.

(19) "Die demokratische Monarchie", Beil. zu Nr.70 d.Beobachter.

(20) Beobachter, Beil. zu Nr.70, 1848.

(21) Vorschlag von M.Mohl; Vorbild war der Staatsrat der französischen Verfassung von 1848, welcher, von der Nationalversammlung gewählt, Gesetzesentwürfe vorbereitete und die Staatsverwaltung kontrollierte.

chungskommissionen einsetzen, Einsicht in Akten verlangen, Zeugen vernehmen und Anklage erheben dürfen.

Daß die Demokraten schließlich in das Zweikammersystem einwilligten, war lediglich ein Zugeständnis an die Regierung. Doch wurde für beide Kammern das allgemeine Wahlrecht gefordert. Die zweite Kammer sollte direkt, die erste indirekt gewählt werden. Nur eine Minderheit der demokratischen Partei war von der Nützlichkeit des Zweikammersystems überzeugt. Einige befürworteten auch eine Wahl der ersten Kammer durch neu zu bildende Bezirksvertretungen. Ganz entschieden wurde jedoch der Vorschlag abgelehnt, in der ersten Kammer die Vertreter der einzelnen Interessengruppen, insbesondere Grundbesitzer und Höchstbesteuerte, zu Wort kommen zu lassen. Dies sei in einer Zeit des sozialen Gegenüber von Besitz und Nichtbesitz nicht zu verantworten. Man könne das Volk nicht über das Unsinnige der kommunistischen und sozialistischen Theorien belehren, wenn man die Vertreter der Interessen ihm als Gesetzgeber und Richter gegenüberstelle (22). Nur eine Wahl, die aus der Gesamtheit der Bürger hervorgehe, könne das Vertrauen des Volkes haben, denn nur sie könne wirklich das Volk, nämlich alle Bürger des Staates vertreten.

Das Recht des Volkes, seine Vertreter zu wählen, dürfe ihm nicht dadurch wieder entzogen werden, daß wenigen durch ihren Besitz Bevorrechteten die Wahl der ersten Kammer als Monopol zustehe. Eine Volksvertretung könne nur auf einem Prinzip beruhen: der Vertretung des ganzen Volkes und der möglichsten Beförderung des allgemeinen Wohls. Die Gesetzgebung könne nicht auf die Erhaltung des Alten gerichtet sein, sondern könne vernünftiger Weise nur den Fortschritt zum Besseren bezwecken. Eine konservative erste Kammer sei ein Widerspruch zum vernünftigen Fortschritt, sei eine "Anstalt zur Erhaltung und Vermehrung der Mißbräuche im einseitigen Interesse einer Aristokratie". Die erste Kammer dürfe keine Vertretung des großen Gutsbesitzes und des Geldsacks sein. Gerade in dieser oberen Schicht, welche sich die Gesellschaft nenne, seien persönliche Rücksichten und der Einfluß des Hofes sehr stark und bestehe die Gefahr, daß bei Staatsanleihen, Aktien-

unternehmungen und bei der Besteuerung egoistische Kasteninteressen verfolgt würden (23).

Ähnlich würden auch die Vertreter der einzelnen Berufs- und Interessengruppen handeln. Niederlassungsrecht und Freizügigkeit würden verboten, der Eigennutz würde zum Gesetzgeber. Eine durch die Bezirksvertretungen gewählte erste Kammer würde zu einer großen Amtsversammlung, in welcher lokale Interessen ausgehandelt würden. Eine solche Kammer sei befangen bei Gesetzen, in denen die bürgerlichen Verhältnisse geregelt würden, bei der Gemeindegesetzgebung, bei der Regelung der gewerblichen Verhältnisse, der Freizügigkeit, der Niederlassung und der Verehelichung. Eine Wahl der ersten Kammer durch Bezirksvertretungen sei nur dann möglich, wenn man die Bezirke vergrößern und den Bezirksräten eine andere Kompetenz zuerteilen würde (24).

Für die Landesversammlung wurde das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht gefordert (25). Das allgemeine

-
- {23} M.Mohl, 2.LV Beil. S.255 ff (Kommissionsbericht)
 - {24} M.Mohl und A.Seeger, 2.Lv Beil. S.294 u. 297
 - {25} Das Jahr 1848 hatte in vielen Staaten das allgemeine Wahlrecht für alle selbständigen Staatsbürger gebracht. Ein Vergleich der im Jahre 1850 gültigen Bestimmungen ergibt folgendes Bild (2.LV Beil. S.255 ff):

Direktes allgemeines Wahlrecht für eine Kammer gab es in Frankreich, Gotha, Reuss jüngere Linie, Waldeck-Pyrmont und in Kurhessen (für 2/3 der Volksvertretung).

Direktes allgemeines Wahlrecht für die zweite Kammer gab es in Dänemark, Schweiz, Sachsen, Großherzogtum Hessen und Baden (doch passiver Zensus von 10.000 fl Kapitalbesitz oder 1500 fl Rente); das Wahlrecht zum Repräsentantenhaus in Nordamerika war in den älteren Staaten an einen Zensus gebunden. In all diesen Staaten waren Unselbständige von der Wahl ausgeschlossen. Für die erste Kammer bestand in Dänemark und Sachsen Zensuswahlrecht; in USA und der Schweiz bestand die erste Kammer aus gewählten Abgeordneten der Bundesstaaten bzw. Kantone; in Baden blieb die bisherige erste Kammer.

Indirektes allgemeines Wahlrecht für selbständige Staatsbürger bzw. Steuerzahler bestand in Oldenburg (für eine Kammer), in Bayern und Hannover für die zweite Kammer; in Bayern bestand die Kammer der Reichsräte fort; die erste Kammer in Hannover bestand aus Vertretern der Großgrundbesitzer, Kirchen und Berufsstände. Für das Storting in Norwegen (welches 1/4 seiner Mitglieder als erste Kammer wählte) waren Beame, Bauern, Pächter und Bürger der Städte mit Grundbesitz wahlberechtigt.

Wahlrecht ergebe sich notwendig aus der natürlichen Gleichheit aller Menschen, die lediglich durch die sozialen Ungerechtigkeiten verfälscht worden sei. Wie die Standesvorrechte beseitigt worden seien, so sollten auch die politischen Vorrechte der Besitzenden aufhören, die bisher bei den Wahlen den Ausschlag gegeben hätten.

Die völlig Besitzlosen sollten an der Wahl nicht teilnehmen. Nach dem Vorbild des Wahlgesetzes vom 1. Juli 1849 solle die Entrichtung einer direkten Steuer als Zeichen der bürgerlichen Selbständigkeit verlangt werden (26). Doch dürfe die Beschränkung nicht so weit gehen, daß der Mittelstand und das Kleinbürgertum ohne politischen Einfluß seien. Politische Urteilsfähigkeit sei nicht an den Besitz gebunden; im Gegenteil begünstige die Beschränkung des Wahlrechts auf die Höchstbesteuerten nur den Egoismus der Besitzenden und sei nicht geeignet, das Wohl und die Bildung der unteren Klassen zu fördern. Ebenso wenig könne das Wahlrecht aus einem erhöhten Beitrag zu den Staatslasten gefolgert werden, da es nicht die Reichen seien, welche die Staatslasten hauptsächlich trügen, sondern die arbeitenden Stände, welche in ihrer Gesamtheit den größeren Teil der Staatseinnahmen beitrügen, zumal der größere Teil der Staatseinnahmen auf indirekten Steuern beruhe (27).

.. Zensuswahlrecht bestand in Belgien (für beide Kammern 20 fl Staatssteuer; für die erste Kammer 1000 fl Staatssteuer als passiver Zensus), in England (10 Pfund Einnahmen aus Grundbesitz oder Zahlung von 10 Pfund Miete); in Preußen für die zweite Kammer Dreiklassenwahlrecht, die erste Kammer bestand aus gebürtigen Mitgliedern und Vertretern der Städte und Höchstbesteuerten; in Österreich für die zweite Kammer direktes Wahlrecht und Zensus zwischen 5 und 20 fl C=M; das Oberhaus sollte von den Landtagen der 15 Kronländer gewählt werden, je 2 Abgeordnete ohne Zensus, die übrigen 150 bei einem Zensus von 500 fl C=M.

- (26) Nach der Volkszählung von 1843 gab es in Württemberg 355.824 Familien. Bei den Wahlen von 1844 waren 295.659 Bürger wahlberechtigt (2.LV Beil. S.262); 293.379 Bürger waren aufgrund des Wahlgesetzes vom 1. Juli 1849 zu den Landesversammlungen wahlberechtigt. Dies bedeutet, daß durch das Erfordernis der Entrichtung einer direkten Steuer fast 20% der Staatsbürger vom Wahlrecht ausgeschlossen worden wären.
- (27) M.Mohl, 2.LV Beil. S.291

Die letzte Entscheidung im Staat in die Hand einer vom Volk in allgemeiner und gleicher Wahl gewählten Landesversammlung zu legen, war nach Ansicht der Konservativen und der Konstitutionellen nicht unbedenklich, da es dem Volk noch an der notwendigen politischen Reife fehlte, um in den wichtigen Fragen des Staates selbständig und vernünftig entscheiden zu können. Doch war die Reform der Staatsspitze nur eine Seite des demokratischen Programms. Die ganze Staatsverwaltung sollte von unten her erneuert, der bisher auf Bürokratie und Militär sich stützende Staat durch den Volksstaat ersetzt und möglichst viel Macht in die Hand des Volkes gelegt werden. Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Bezirke sollte die kommunale Ergänzung des demokratischen Staates bilden (28).

Die Regierung, gestützt auf Bürokratie und Militär, hatte bisher die Möglichkeit, bei einer ernsthaften Auseinandersetzung die Ständeversammlung aufzulösen und durch Beamte und Militär zu regieren. Die Steuerverweigerung war im Ernstfall ein wenig wirkungsvolles Mittel in einem Staat, in welchem der Finanzbedarf zum weitaus größten Teil durch Einnahmen aus dem Staatskammergut und indirekte Steuern gedeckt wurde (29), während nur die Erhebung der direkten Steuern in der Hand der Gemeinden und Amtskorporationen lag. Daher gingen die Forderungen darauf hinaus, unter Berufung auf § 23 VU die Volksbewaffnung durchzuführen, das stehende Heer durch ein auf die Verfassung vereidigtes Volksheer zu ersetzen, die Bürokratie einzuschränken und stattdessen in Gemeinden und Bezirken die Selbstverwaltung des Volkes herzustellen. Dadurch sollte der Staat entmachtet und sollten zugleich die Kosten für Heer und Staatsverwaltung auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

(28) vgl. Eduard Schübler, "Das konstitutionelle System vom Standpunkt der Demokratie" (Beilage zu Nr.298 des Beobachter, 1849), sowie vom gleichen Verfasser "Die Radikalreform der Staatsverwaltung und Verfassung Württembergs vom Standpunkt des Volkes", hrsg. vom Volksverein in Stuttgart, 1849.

(29) vgl. hierzu die Staatseinnahmen im Etatjahr 1847/48 (1.LV Beil. S.41):

Einnahmen aus dem Staatskammergut	4.859.301 fl
indirekte Steuern	3.763.240 fl
direkte Steuern	2.239.000 fl

Vor allem erhoffte man von diesen Maßnahmen auch die Erziehung des Volkes zu Verantwortlichkeit und politischer Reife. Durch die Reform des Bildungswesens sollte für die Erziehung des Volkes gesorgt werden; durch Presse und politische Vereine sollte die Öffentlichkeit für politische Fragen interessiert werden; durch die Selbstverwaltung und durch die Teilnahme an Schwurgerichten und Bürgerwehr sollte jeder zum verantwortlichen und am Wohl des Staates interessierten Bürger erzogen werden. Erst in einer den Grundrechten gemäßen Reform der Selbstverwaltung und der Erziehung lag die Vollendung des demokratischen Staates. Erst durch sie konnte das Volk am Leben des Staates beteiligt werden und die Befähigung erhalten, durch das allgemeine und direkte Wahlrecht über die Angelegenheiten des Gesamtstaates zu entscheiden.

Die ganze Schuld an den bestehenden Zuständen wurde dem Beamten- und Polizeistaat zugeschrieben, welcher den "beschränkten Untertanenverstand" von der Selbstregierung fernhalte (30). An die Stelle der Bürokratie sollte daher die Selbstverwaltung treten. Durch diese Neuordnung des Staates, durch die politischen Vereine, durch die Erweiterung der Selbstverwaltung und die Reform der Erziehung sollte dem Volk seine Selbständigkeit und der "das Edle im Menschen erweckende Gemeinsinn" gegeben werden. Denn nur dort, wo dem Volk die staatsbürgerlichen Rechte entzogen würden und der Gemeingeist fehle, komme es zu Selbstsucht, Unsittlichkeit und Irreligiosität und werde dem Volk "die Einsicht genommen, sich an den öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen" (31).

Die konkreten Forderungen beschränkten sich auf eine Reform der Selbstverwaltung der Gemeinden und Amtskorporationen und auf die Trennung von Kirchen und Staat. In diesen Forderungen stimmten Konstitutionelle und Demokraten weitgehend überein. Die Demokraten legten außerdem sehr großen Wert auf eine Reform des Schulwesens.

(30) E.Süskind, 1.Lv Prot. S.141.

(31) E.Süskind, K.d.A. 1851/55, Prot. S.533, sowie
§ 4 der Antwortadresse von 1849, 1.LV Beil. S.96

Die Reform der Selbstverwaltung

Durch die Organisationsedikte von 1817 war den Gemeinden ein eigener Wirkungskreis zuerkannt worden, und die Verfassung von 1819 hatte ausgesprochen, daß die Gemeinden die Grundlage des Staatsvereins sein sollten. Sämtliche Gemeindebürger nahmen an den Gemeindewahlen teil. Der Gemeindevorsteher wurde aus drei von der Bürgerschaft vorgeschlagenen Kandidaten auf Lebenszeit vom König bzw. der Kreisregierung oder dem Gutsherrn ernannt. Ihm zur Seite stand der Gemeinderat, dessen Mitglieder bis 1849 nach zwei Jahren gleichfalls auf Lebenszeit gewählt wurden. Das demokratische Gemeindeorgan war der Bürgerausschuß, welchem die Kontrolle über die Gemeindeverwaltung zustand und an dessen Zustimmung der Gemeinderat in allen wichtigen Fragen gebunden war. Der Bürgerausschuß wurde alle zwei Jahre gewählt. Der Staat übte durch die Oberamtmänner ein weitgehendes Aufsichtsrecht aus; Beschlüsse des Gemeinderats waren in den meisten Fällen von seiner Genehmigung abhängig (32).

Die Bevormundung durch den Staat sowie die Wahl der Gemeindebeamten auf Lebenszeit hatten schon lange Anlaß zu Klagen gegeben. Die Gemeindeordnung sollte daher gemäß den Grundrechten reformiert werden. Insbesondere forderte man die Wahl der Gemeindebeamten in regelmäßigen Zeitabständen (für die Gemeinderäte seit 1849), selbständige Vermögensverwaltung, Öffentlichkeit der Verhandlungen und des Gemeindehaushalts.

Darüber hinaus sollten auch für die Bezirke Selbstverwaltungskörperschaften nach dem Vorbild der Gemeindeordnung aufgebaut werden (33). In Württemberg gab es bereits die Amtskörperschaften, in denen sämtliche Gemeinden eines Oberamtsbezirks zur Wahrnehmung gemeinschaftlicher Interessen sowie zum Mitvollzug einzelner staatlicher Aufgaben, insbesondere zur Einziehung der ordentlichen direkten Steuer,

(32) Robert Mohl, Württ.Staatsrecht II, S.143 ff

(33) Für die Selbstverwaltung der Bezirke hatte man schon lange ein Vorbild in der 1836 in Belgien eingeführten Selbstverwaltung der Provinzen. Der Provinzialrat wurde von den Einwohnern der Provinz gewählt; ein von ihm gewählter ständiger Ausschuß besorgte unter dem Vorsitz des vom König ernannten Gouverneurs die laufenden Geschäfte und übte die Aufsicht über die Gemeinden aus.

vereinigt waren. Hauptorgan dieser Körperschaft war die Amtsversammlung, bestehend aus 20-30 Vertretern der Gemeinden (34). Schon lange hatte man über die Teilnahmslosigkeit dieser vorwiegend aus lebenslänglichen Gemeindevorstehern bestehenden Versammlungen geklagt sowie über den starken Einfluß, welchen der Oberamtmann auf die Amtsversammlungen ausübte, während diese keinerlei Befugnisse gegenüber dem staatlichen Bezirksbeamten hatten.

Zur Reform der Amtskörperschaften wurde eine Reihe von Vorschlägen gemacht; insbesondere sollten die Amtsversammlungen regelmäßig von den Organen der Gemeindeverwaltung (konstitutioneller Vorschlag) oder von sämtlichen Einwohnern des Bezirks (demokratischer Vorschlag) gewählt werden (35). Die Demokraten beschlossen schließlich, sowohl die Kreise (36) als auch die Oberamtsbezirke als Verwaltungseinheiten aufzuheben und stattdessen je 4 - 6 Oberämter zu Kreisverbänden zusammenzufassen (37). Jeder Kreisverband sollte durch eine von sämtlichen Einwohnern des Kreises zu wählende Kreisversammlung und durch einen von dieser gewählten Kreisausschuß vertreten werden. Der Kreisausschuß sollte unter dem Vorsitz eines von der Regierung ernannten Kreisamtmanns über sämtliche wichtigen Entscheidungen, Verfügungen und Anordnungen beraten und beschließen und die Verwaltung der Gemeinden und Stiftungen beaufsichtigen (38).

(34) Mohl, Württ.Staatsrecht II, S.210 ff

(35) Pfeifer, "Die Reform der Amtskörperschaften in Württemberg", 1850.

(36) Württemberg war in 64 Oberamtsbezirke und in 4 Kreise eingeteilt. Die Kreisregierungen dienten zur leichteren Beaufsichtigung der Bezirke; ihre Notwendigkeit war schon lange umstritten. Eine Vertretung der Einwohner des Kreises (nach dem Vorbild der bayrischen Landräte) bestand nicht; die Kreise bildeten keine eigenen Körperschaften.

(37) vgl. den auf der dritten Landesversammlung eingebrachten ständischen Entwurf. Ähnlich der von der konstitutionellen Partei 1850 in der Württembergischen Zeitung veröffentlichte Verfassungsentwurf. Das Märzministerium wollte die Kreise neben den Oberamtsbezirken beibehalten und auch für die Kreise Bezirksvertretungen (Kreisversammlungen) schaffen. Vgl. ferner den Bericht der Verfassungskommission auf dem Landtag von 1851/55, Beil. S.1455 ff.

(38) Vorbild war das badische Gesetz vom 10.April 1849, welches aber nicht durchgeführt wurde.

Die Freiheit der Kirchen

Die zweite wichtige Frage betraf die Trennung von Kirchen und Staat. Nach der Verfassungsurkunde stand dem Staat das Schutz- und Aufsichtsrecht über die Kirchen zu. Ohne seine Genehmigung konnten Verordnungen der Kirchengewalt weder verkündet noch vollzogen werden.

Die evangelische Kirche besaß keine vom Staat getrennte Organisation. Das Kirchenregiment wurde durch das königliche Konsistorium, welches Kirchen- und Staatsbehörde zugleich war, und durch den Synodus (bestehend aus dem Konsistorium und den sechs Prälaten) ausgeübt. Die katholische Kirche besaß zwar im Bischof ein eigenes Oberhaupt, doch bestand neben dem bischöflichen Ordinariat der katholische Kirchenrat, eine aus Geistlichen und Laien bestehende Staatsbehörde, welche die staatlichen Rechte über die katholische Kirche wahrnahm und das kirchliche Leben eifrig reglementierte. Hirtenbriefe und selbst Bestimmungen über den Kultus waren dem Placet unterworfen; an den Sitzungen des Domkapitels nahm stets ein landesherrlicher weltlicher Kommissar teil; die Ausübung der Kirchendisziplin war stark eingeschränkt; Visitationen geschahen durch landesherrliche und bischöfliche Kommissare gemeinsam. Die Ausbildung der Geistlichen beider Konfessionen wurde durch den Staat überwacht, welcher auch über die Zulassung der Geistlichen zu ihrem Amt entschied. Die Besetzung fast aller Pfründen geschah durch den Staat, soweit sie nicht einem anderen Patronatsherrn zustand. Der Staat ernannte ferner die Dekane, welche in Verbindung mit dem Oberamtmann (als gemeinschaftliches Oberamt) und mit dem Konsistorium bzw. Kirchenrat (welche beide zugleich als Oberschulbehörden fungierten) die Aufsicht über Kirchenvermögen, Stiftungen und Volksschulen ausübten. Auch die Geistlichen wirkten allein oder zusammen mit den Gemeindebehörden an zahlreichen anderen Aufgaben mit, wie Medizinalpolizei, Armenwesen, Statistik, Sittenpolizei, Ehesachen, Standesregister, Stiftungsverwaltung und Aufsicht über den Volksschulunterricht (39).

(39) Mohl, Württ.Staatsrecht II, S.438; für die katholische Kirche vgl. Clemens Bauer, Politischer Katholizismus in Württemberg bis zum Jahre 1848, 1929.

Ein weiteres Problem war die Ausscheidung des Kirchenguts. § 77 VU hatte die Wiederherstellung der abgesonderten Verwaltung des evangelischen Kirchenguts des vormaligen Herzogtums Württemberg versprochen, das 1806 eingezogen worden war. Auch der katholischen Kirche war durch § 82 VU die Ausscheidung eines eigenen Kirchenfonds zugesichert worden. Beide Verfassungsbestimmungen waren nicht verwirklicht worden (40).

Die bestehenden Zustände empfand man schon lange als reformbedürftig. Unter Berufung auf die Grundrechte der Reichsverfassung wurde eine radikale Trennung von Kirchen und Staat gefordert. Jede Kirche sollte ihre Angelegenheiten selbständig ordnen und verwalten und bei der Ernennung ihrer Diener von der Staatsgewalt unabhängig sein. Man verlangte die Aufhebung des vom Staat ausgeübten Wahl-, Vorschlags- und Bestätigungsrechts und den Verzicht des Staates auf sein Kirchenpatronatsrecht. Die Verfassung der einzelnen Religionsgemeinschaften sollte ohne Einschränkung bestimmen, wem das Kirchenregiment über sie zukommen solle, doch sollte das Kirchenregiment oder ein Teil daran weder dem Staatsoberhaupt noch einer Staatsbehörde übertragen werden dürfen. Das evangelische Konsistorium, der katholische Kirchenrat und die israelitische Oberkirchenbehörde sollten aufgehoben werden. Andererseits forderte man auch für die Gesellschaft das Recht, ihre Angelegenheiten unabhängig von den Kirchen zu ordnen. Die staatsbürgerliche Gültigkeit der Ehe sollte von der Zustimmung der Kirche unabhängig sein (Zivilehe), Religionsverschiedenheit sollte kein bürgerliches Ehehindernis mehr sein. Die Schule sollte der Aufsicht der Geistlichkeit entzogen werden (41).

(40) Der Wert des evangelischen Kirchenguts war 1800 auf 33.000.000 fl veranschlagt worden, der jährliche Ertrag auf 2.370.000 fl abzüglich 845.000 fl Verwaltungskosten (Mohl, a.a.O., S.474 Anm.1). 1830/33 hatte die Kammer beantragt, das Kirchengut nicht auszuscheiden, sondern eine dem Reinertrag gleichkommende Rente auf das Staatskammergut zu radizieren.

(41) vgl. den ständischen Verfassungsentwurf von 1850; ferner Richard Lempp, Die Frage der Trennung von Kirche und Staat im Frankfurter Parlament, 1913.

Die konstitutionelle Partei war in ihren Forderungen zurückhaltender. Die zwischen Staat und Kirchen durch Vertrag oder Kirchenverfassung bestehenden Verhältnisse sollten nur auf vertrags- oder kirchenverfassungsmäßigem Weg abgeändert werden.

Die Volksschule war durch das Gesetz von 1836 wesentlich der Führung kirchlicher Behörden überlassen worden; die Regierung hatte damals den vom Adel unterstützten kirchlichen Forderungen nachgeben müssen. Die Besetzung der Schulmeisterstellen geschah durch das Konsistorium und den Kirchenrat. Die Schule war nach Konfessionen getrennt, die Geistlichen übten die Schulaufsicht aus.

Die Schulfrage war für die Demokraten von großer Bedeutung, denn nur über die Schule war die Erziehung der Jugend möglich. Das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen sollte der Geistlichkeit entzogen werden. Die Leitung des Schulwesens sollte eine aus Fachleuten zusammengesetzte Oberschulbehörde übernehmen, um so die Schule aus der Abhängigkeit von der Geistlichkeit zu befreien und die Jugend zu selbständigem Denken zu erziehen. Nach Ansicht der Demokraten war die Geistlichkeit zu dieser Aufgabe nicht geeignet, da sie das Gedächtnis der Jugend zu sehr mit Daten aus der biblischen Geschichte belaste (als Lesebuch in den Volksschulen diene die Bibel), anstatt ihnen gewerbliche und staatsbürgerliche Kenntnisse zu vermitteln. Die Jugend sollte künftig neben der religiösen, sittlichen und allgemein menschlichen Bildung eine gründliche Aufklärung über die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten erhalten und auf ihren künftigen Lebensberuf in Landwirtschaft und Gewerbe vorbereitet werden (42). Die Lehrer sollten gefördert und den Staatsbeamten gleichgestellt werden.

Die Haltung der Regierung in der Verfassungsfrage

Die Regierung hielt gegenüber den Forderungen der Parteien unbedingt am monarchischen Prinzip fest (43). In einer republikanischen Monarchie oder einer konstitutionellen Monarchie auf demokratischer Basis sah sie nichts als den Übergang zur reinen Republik. Sie wehrte sich dagegen, daß die Würde des Königs gemindert und der König zu einem erblichen Präsidenten herabgewürdigt werde, welcher die Beschlüsse der Volksvertretung auszuführen habe. Zwar solle nur in Übereinstimmung mit dem vernünftigen Volkswillen regiert werden,

(42) § 153 des Verfassungsentwurfs von Moriz Mohl.

(43) Es handelt sich im Folgenden um den Standpunkt des Oktoberministeriums (s.u. Kap.III).

doch wie das Volk nicht ohne seine Spitze zu denken sei, so könne auch der Volkswille nur aus der Übereinstimmung von König und Ständen hervorgehen. Nur durch das Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung könne der vernünftige Volkswille zustandekommen. Nur durch ihr Zusammenwirken könne auch die Verfassung abgeändert werden, denn eine Verfassung könne nicht bestehen, wenn das Recht des Regenten durch das jeweilige Belieben der übrigen zur Teilnahme an der Staatsgewalt berufenen Organe umgestürzt werden könne.

Grundlage der Verfassung war für die Regierung der am 25. September 1819 zwischen König und Ständen geschlossene Vertrag. Wenn auch die Verfassung einer Vervollkommnung fähig sein mochte, so durfte dies nach ihrer Ansicht nur auf dem verfassungsmäßigen Weg geschehen, nicht aber durch Geltendmachung einer absoluten Machtvollkommenheit des einen der beiden Vertragspartner.

Diesen Standpunkt hatte bereits das Märzministerium vertreten, doch hatte es der Landesversammlung das Recht des Gesetzesvorschlags einräumen müssen. Das Oktoberministerium war der Auffassung, daß die Regierung der Landesversammlung die Verfassungsänderungen vorschlagen solle, und lehnte überdies eine völlige Revision der Verfassung ab. Die Verfassungs-urkunde solle die Grundlage bleiben, von der aus die Regierung in einzelnen Punkten Reformen vorschlagen werde. Auf keinen Fall dürfe "die wegen ihrer Vorzüge gerühmte württembergische Verfassung eingerissen und durch einen willkürlich ersonnenen Neubau ersetzt" werden. Da durch einen vollständigen Verfassungsentwurf die Verfassung nur in Frage gestellt würde, wollte die Regierung die Verfassungsrevision von vornherein auf diejenigen Punkte beschränken, in welchen sie eine Reform wünschte. Dies betraf zunächst den eigentlichen Anlaß der Verfassungsrevision, nämlich die durch die Aufhebung der Ständesvorrechte notwendige Neubildung der Ständeversammlung (44).

Die Beseitigung der Kammer der Standesherrn kam der Regierung nicht ungelegen. Der Theorie nach sollte sie gegenüber der zweiten Kammer das retardierende Element sein, doch hatte sie diese Aufgabe schlecht erfüllt, da sie sich

(44) Gutachten Schlayers, 26. Sept. 1849, E 14/16 373

zwar der liberalen Opposition entgegenstellte, im übrigen aber ihre eigenen Interessen wahrnahm und eine fortschrittliche Regierungspolitik verhinderte. Nicht zuletzt ihr Widerstand gegen die Ablösungsgesetze hatte zu der Unzufriedenheit beigetragen, welche 1848 ihren Ausbruch fand; in der Krise des Jahres 1849 hatte sie völlig versagt und die Krone im Stich gelassen.

Die Regierung war daher entschlossen, die Kammer der Standesherren durch eine aus Wahlen hervorgegangene erste Kammer zu ersetzen, welche zur Wahrung des konservativen Prinzips fähiger sein würde als die Standesherren, von denen von vornherein vorausgesetzt wurde, daß sie lediglich ihre eigenen Interessen verfolgten (45). Daher war die Regierung in diesem Punkt zu einer Änderung der Verfassung bereit, obwohl eine endgültige Regelung der Rechte der Standesherren in Deutschland noch ausstand. Im übrigen sollte der Eintritt des Adels in die erste Kammer durch einen hohen passiven Zensus begünstigt werden. Zugleich erhoffte sich die Regierung von der Beteiligung der Amtsversammlungen an der Wahl eine regierungstreue und gefügige erste Kammer.

Als Ausgleich für diese konservative erste Kammer wurden bei der Bildung der zweiten Kammer einige Zugeständnisse gemacht. Die zweite Kammer sollte eine reine Wahlkammer werden, außerdem sollte das Wahlrecht erweitert werden. Die Regierung machte hierzu eine Reihe von Vorschlägen: direktes Zensuswahlrecht, Abänderung des bisherigen gemischten Wahlrechts, Zweiklassenwahlrecht und allgemeines indirektes Wahlrecht mit Zensus für die Wahlmänner. Das allgemeine direkte Wahlrecht lehnte sie als Ausdruck des demokratischen Prinzips unbedingt ab. Das Wahlrecht sei kein individuelles Recht, sondern ein Amt, welches nur von erfahrenen und selbständigen Männern ausgeübt werden könne. Wenn auch ein Kriterium für die geistige Selbständigkeit nicht gegeben werden könne, so solle zumindest die materielle Selbständigkeit durch einen gewissen Vermögensbesitz gewährleistet sein und zugleich dem Grundsatz entsprochen werden, daß derjenige, welcher am meisten zu den Staatslasten beitrage, auch durch

seine Wahl Einfluß auf den Staatshaushalt ausüben solle. Beim allgemeinen gleichen Wahlrecht würde der Einfluß der unteren Schichten im Staat überwiegen, die Demagogie herrschen und die Entscheidung bei einer durch ihre Zahl überlegenen besitz- und bildungslosen Masse liegen (46).

Die Regierung wünschte ferner eine Reorganisation der obersten Staatsbehörden. Der Geheime Rat sollte beseitigt werden und an seine Stelle ein verantwortliches Gesamtministerium treten. Dieses Gesamtministerium sollte in seinen Grundsätzen Übereinstimmen, die Berufung einzelner Minister sollte nur nach vorgängiger Vereinbarung mit dem Gesamtministerium erfolgen. Bei allen erheblichen politischen Fragen wurde gemeinsame Beschlußfassung und solidarische Verantwortlichkeit gegenüber König und Ständen gefordert (47). An seine Seite sollte als beratendes Organ ein Staatsrat treten, bestehend aus den Ministern und vom König ernannten Räten. Die richterlichen Funktionen des Geheimen Rates sollten auf einen obersten Gerichtshof in Verwaltungssachen übertragen werden.

Durch die Reorganisation der obersten Staatsbehörden wollte man keine Änderung des bisherigen Regierungssystems herbeiführen. An eine parlamentarische Regierung war nicht gedacht. Von ihren Beamten forderte die Regierung unbedingte Loyalität in ihrer politischen Haltung. Die Verfassungsbestimmungen über die Entlaßbarkeit der Beamten sollten in diesem Sinne revidiert werden.

Von den Grundrechten wollte die Regierung nur denjenigen Teil als Landesgesetz anerkennen, welcher aufgrund der Ministerialverfügung vom 14. Januar 1849 und aufgrund der Gesetzgebung der Jahre 1848/49 als unmittelbar geltendes Recht in Kraft getreten war. Doch schien es der Regierung weder notwendig noch rätlich, den übrigen, noch ausstehenden Teil der Grundrechte in der von der Nationalversammlung beschlossenen Form in die Verfassung aufzunehmen; nicht notwendig, weil die Reichsverfassung nicht in Kraft getreten war und man bei den künftigen Verhandlungen mit Modifikationen rechnete, nicht rätlich, weil man sich dadurch der Möglichkeit beraubt hätte,

(46) vgl. die Begleitvorträge zu den beiden Verfassungsentwürfen des Oktoberministeriums.

(47) E 33/34 B 155 Beilage 1

die Grundrechte in einer den Verhältnissen des Landes entsprechenden Weise in die Landesgesetzgebung einzuführen, zumal der überwiegende Teil der Grundrechte aufgrund des Einführungsgesetzes erst in die Landesgesetzgebung einzuführen war (48).

Vieles an den Grundrechten erschien der Regierung von zweifelhaftem Wert. Es ging hier nicht nur um die politischen Grundrechte, um Presse-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, sondern auch um andere Bestimmungen, die weitgehende Veränderungen zur Folge gehabt hätten und deren Einführung in manchen Kreisen auf Widerstand gestoßen wäre. Die Einführung der Zivilehe und die Beseitigung der Schulaufsicht der Geistlichen wären von den Kirchen bekämpft worden; die Aufhebung des Schulgeldes und der Stellvertretung beim Militär hätten den Finanzetat belastet; die Aufhebung der Fideikomnisse hätte die wirtschaftliche Grundlage des Adels beseitigt und dessen Widerstand noch mehr herausgefordert, als es durch die geplante vollständige Aufhebung der Standesvorrechte ohnehin geschah. Die Einführung der Freizügigkeit und des unbeschränkten Niederlassungsrechts hätten die Geschlossenheit der Gemeinden zerstört und sie der Möglichkeit beraubt, mittellose Personen fernzuhalten, die ihnen sonst zur Last gefallen wären. Die Einführung der Gewerbefreiheit wäre von den Zünften bekämpft worden. Die durch die Grundrechte bewirkte Veränderung der sozialen Verhältnisse hätte gerade diejenigen Kreise betroffen, an deren Loyalität der Regierung gelegen war: Adel, Kirchen und Gemeinden.

Der Regierungswechsel und seine Bedeutung für die Verfassungsrevision

=====

Am 12. Oktober 1849 wurde der vom Märzministerium beratene Verfassungsentwurf dem König vorgelegt. Er änderte die Verfassung in zahlreichen Punkten ab (1).

Als Regierungsform wurde die konstitutionelle Monarchie bezeichnet. Die Staatsgewalt sollte "durch einen erblichen König nach Maßgabe der durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen" ausgeübt werden. Die bisherige Bestimmung, daß der König als Haupt des Staates alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige (monarchisches Prinzip), entfiel.

An die Stelle des Geheimen Rates, welcher bisher die oberste, für ihre Beschlüsse nicht verantwortliche Staatsbehörde war, sollte ein verantwortliches Staatsministerium treten. In allen wichtigen Staatsangelegenheiten, die insbesondere die äußere und innere Politik betrafen, wurde zwischen den Departementchefs Einverständnis und solidarische Verantwortlichkeit verlangt.

Neben dem Staatsministerium war als weiteres Kollegium ein Staatsrat vorgesehen, bestehend aus den Ministern und vom König ernannten Räten, welcher die Geschäfte des bisherigen Geheimen Rates als begutachtende Staatsbehörde übernehmen sollte, insbesondere die Prüfung von Gesetzesvorschlägen (2) sowie die Entscheidung über die unfreiwillige Entlassung und Zurückversetzung der nicht zum Richterstand gehörigen Staatsbeamten.

Sämtliche Staatsbeamten sollten für ihre Handlungen und Unterlassungen verantwortlich und im Falle eines durch grobes Verschulden angerichteten Schadens ersatzpflichtig sein. Auch die Bestimmungen über die Entlaßbarkeit der Beamten wurden revidiert. Insbesondere war ihnen jegliche Opposition gegenüber der Regierung untersagt (3).

-
- (1) Verfassungsentwurf mit Begleitvortrag, E 33/34 C 26 III
 - (2) Durch diese Regelung wurde der durch das Wahlgesetz vom 1. Juli 1849 geschaffene Zustand sanktioniert und der Geheime Rat in der Form des Staatsrats beibehalten.
 - (3) "Die Regierung und ihre Beamten", Württembergische Zeitung 1849, S. 169.

Der Landtag sollte nach Maßgabe der Verfassung die Rechte des Volkes gegenüber der Regierung vertreten und an der Ausübung der Staatsgewalt teilnehmen. Die in einem Vorentwurf vorgesehene Bestimmung, daß der Landtag dem Gesamtwillen des Volkes bei der Leitung der Staatsangelegenheiten die gebührende Geltung verschaffen solle (4), hatte man fallen lassen. Der vernünftige Gesamtwille des Volkes sollte nicht allein durch die Volksvertretung ausgedrückt werden, sondern sich aus dem Zusammenwirken von Regierung und Kammern ergeben. Für den Konfliktfall waren zunächst Vertagung und Auflösung der Kammern, dann erst Rücktritt des Ministeriums vorgesehen.

Das Zweikammersystem wurde beibehalten. Im Senat, der ersten Kammer, sollten der Thronfolger und 48 durch die neu zu errichtenden Kreisversammlungen gewählte Abgeordnete vertreten sein. Die zweite Kammer sollte aus 64 Abgeordneten der Oberamtsbezirke bestehen. Beide Kammern sollten alle zwei Jahre zur Hälfte erneuert werden. Die Wahlrechtsbestimmungen wurden nicht in den Verfassungsentwurf aufgenommen, um ihre Abänderung zu erleichtern. Das Wahlgesetz sah einen Zensus von 2 fl und direkte Wahl vor (5).

(4) E 14/16 373

(5) E 150/153 2062. Das bisherige Wahlrecht, bei dem von 21 steuerpflichtigen Bürgern nur die beiden Höchstbesteuerten direkt wählten, während die übrigen 19 nur 1 Wahlmann wählten, wäre nach Ansicht der Regierung durch das Hinzukommen des Adels, der Kapitalbesitzer und der besoldeten Beamten zu den Höchstbesteuerten unhaltbar geworden. Das allgemeine direkte Wahlrecht wurde abgelehnt; auch das allgemeine indirekte Wahlrecht wurde verworfen, da eine organisierte Partei die Urwahlen lenken und ihre Leute als Wahlmänner aufstellen konnte. Ein Zensus von 2 fl hätte das Wahlrecht nach den damals gültigen Steuersätzen an den Besitz von 4 Morgen Land und einer Wohnung im Anschlag von 300-400 fl; oder eines Gebäudes in Anschlag von 1100-1200 fl; oder an die Versteuerung eines Kapitalbesitzes von 2000 fl oder einer Besoldung von 400 fl geknüpft. Von den Gewerbetreibenden wäre ein großer Teil ausgeschlossen worden, vor allem diejenigen, die weder Haus noch Land besaßen, da die Gewerbesteuer sehr niedrig war (im Durchschnitt 2 fl, in den meisten Fällen weniger als 1 fl). Genaue Berechnungen über die Zahl der Wahlberechtigten waren nicht möglich, da die Steuern getrennt erhoben und die entrichteten Gesamtbeträge nicht aufgezeichnet wurden. Nach Angaben von A. Seeger (2.LV Beil. S.294) wären in einem der "wohlhabendsten und industriösesten" Orte des Oberamts Neuenbürg bei einem Zensus von 2 fl 3/5 der Bürger vom Wahlrecht ausgeschlossen worden. E 33/34 C 7 I.

Beide Kammern erhielten das Recht des Gesetzesvorschlags. Sie sollten nach einem Vorentwurf jährlich, nach dem offiziellen Entwurf alle zwei Jahre zusammentreten. Der Staatswirtschaftsplan sollte alle zwei Jahre durch Gesetz festgestellt werden. Dem Landtag wurde ausdrücklich das Recht zugestanden, dieses Gesetz ganz zu verwerfen. Dem Landtag wurde ferner eine Kontrolle über die Verwaltung eingeräumt. Jede Kammer erhielt das Recht, Kommissionen zur Erhebung von Tatsachen einzusetzen, Zeugen zu vernehmen und von den Ministerien Aufschlüsse zu verlangen. Der ständische Ausschuß und die Verwaltung der Staatsschuld durch die Stände wurden aufgehoben. Der Ausschuß konnte zwar in ungewöhnlichen Zeiten in der Hand einer Partei ein Machtfaktor sein, in gewöhnlichen Zeiten bestand jedoch die Gefahr, daß er von der Regierung abhängig wurde (6). Als Ausgleich sollte der Landtag durch einen Kommissär die gesamte Steuer- und Schuldenverwaltung kontrollieren. Im übrigen sollten alle Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben durch einen obersten Rechnungshof geprüft werden.

Die Grundrechte waren in den Entwurf aufgenommen, soweit ihre Aufnahme notwendig erschien. Es fehlten die Bestimmungen über Freizügigkeit und Gewerbefreiheit, da man in ihnen einen Eingriff in die Selbständigkeit der Gemeinden sah, sowie die bereits in die Gesetzgebung eingeführten Grundrechtsbestimmungen.

Das Kapitel über die Selbstverwaltung enthielt Bestimmungen über die regelmäßige Wahl der Gemeindevorsteher, das Verfügungsrecht der Gemeinden über ihr Vermögen, die Öffentlichkeit der Verhandlungen sowie die regelmäßige Wahl der Amtsversammlungen. Als neues Glied im Staatsorganismus waren Kreiskörperschaften vorgesehen. An der Spitze sollte ein von der Regierung ernannter Kreisamtmann stehen, ihm zur Seite eine von den Amtsversammlungen und den Obmännern der Bürgerausschüsse gewählte und jährlich zusammentretende Kreisversammlung und ein von dieser gewählter permanenter Ausschuß, der Kreisrat. Diese Kreiskörperschaften sollten die Ministerien entlasten, die Kontrolle über die Oberämter ausüben und die Abgeordneten des Senats wählen.

(6) Württembergische Zeitung 1850, S.963. Da der ständische Ausschuß in gemeinschaftlicher Sitzung beider Kammern gewählt wurde, waren seine Mitglieder meist konservativ.

Das bisherige staatliche Aufsichtsrecht über die Kirchen wurde aufgehoben. Jede Religionsgemeinschaft sollte ihre Angelegenheiten selbständig verwalten dürfen. Vertragsmäßige Verhältnisse zwischen Kirche und Staat wurden nicht aufgehoben, desgleichen nicht die Befugnisse, welche dem Staatsoberhaupt kraft Kirchenverfassung zustanden. Die Grundrechtsbestimmung, daß keine Kirche vor anderen Vorrechte durch den Staat genießen dürfe, fehlte. Geistliche sollten von der Regierung mit Zustimmung ihrer Oberbehörden mit Aufgaben betraut werden können, welche mit ihrem Beruf verwandt seien. Dafür erhielt die Regierung die Befugnis, sich von der Würdigkeit und Fähigkeit der kirchlichen Beamten vor ihrer Amtszulassung zu überzeugen. Die Ausscheidung des evangelischen Kirchenguts sollte aufgeschoben werden, zumal der Staat anerkanntermaßen die Überschüsse des Kirchenguts in Anspruch nehmen dürfe und daher die Verwaltung genau kontrollieren würde.

Das Unterrichts- und Erziehungswesen wurde der Oberaufsicht des Staates unterstellt, doch wurde den Kirchen die Mitaufsicht über den Religionsunterricht in den Schulen eingeräumt. Ferner wurden gewährt: unentgeltlicher Unterricht in den Volks- und niederen Gewerbeschulen, Mitwirkung der Gemeinden bei der Anstellung der Lehrer, Gleichstellung der Lehrer mit den Staatsbeamten.

Bereits Ende August war eine vorläufige Niederschrift des Verfassungsentwurfs fertiggestellt und dem König zugesandt worden. Am 20.Sept.1849 wurde Schlayer (7) um eine Begutachtung des Entwurfs gebeten sowie um eine Stellungnahme zu der Frage, ob es geraten sei, das gegenwärtige Ministerium schon jetzt teilweise umzubersetzen und die Landesversammlung gar nicht einzuberufen, oder ob die Landesversammlung einzuberufen, aber bei der ersten Gelegenheit, bei der sie mit ungeeigneten Forderungen hervortrete, aufzulösen und gleichzeitig ein Wechsel im Ministerium vorzunehmen sei.

(7) Dr. Johannes v.Schlayer, 1826/30 als Oberregierungsrat Abgeordneter von Tübingen, 1832 Departementschef des Innern und des Kirchen- und Schulwesens, 1834 Geheimrat, 1839 Minister. Trat 1848 zurück. Auf seinen Rat wurde das Märzministerium aus Männern der Opposition gebildet. Übernahm von Oktober 1849 bis Juli 1850 erneut die Regierung. 1856/59 zum Abgeordneten von Tübingen gewählt.

Schlayer verneinte in seinem Gutachten (8) die Notwendigkeit, die ganze Verfassung zu revidieren und den Ständen einen völlig umgearbeiteten Entwurf vorzulegen, zumal das Gesetz vom 1. Juli nur von Abänderungen spreche, die durch die Reichsverfassung und die Grundrechte notwendig oder sonst für zweckmäßig erkannt worden seien. Eine völlige Revision der Verfassung sei außerdem ein politischer Fehler, da dann durch eine so radikal gesinnte Versammlung die ganze Verfassung in Frage gestellt werde. Deshalb solle die Verfassungsrevision auf die notwendigen Punkte beschränkt werden.

Die Aufnahme der Grundrechte in die Verfassung sei weder notwendig noch rätlich; die Grundrechte als Teil der deutschen Reichsverfassung hätten nur dann Anspruch auf Geltung, wenn der deutsche Bundesstaat, dessen Verfassung Württemberg vorläufig anerkannt habe, zustande komme. Außerdem sei es nicht rätlich, die Grundrechte in die Landesverfassung aufzunehmen, da sie manches von zweifelhaftem Wert enthielten über Pressefreiheit, Volksvereine, Kirche, Ehe, Schule usw. Allein die Aufhebung des Schulgeldes würde die Staatskasse mit jährlich 400.000 fl belasten.

Der Entwurf solle sich daher auf diejenigen Verfassungsänderungen beschränken, zu welchen ein Bedürfnis vorhanden sei, nämlich die Zusammensetzung der ersten Kammer, die Wahl der Abgeordneten, die Stellung der Minister und des Geheimen Rates, die Vorschriften über Entlassung und Versetzung der Staatsbeamten sowie die Bestimmungen über das Verhältnis des Staats zu den Kirchen.

Die Aufhebung der Standesvorrechte mache eine neue Zusammensetzung beider Kammern notwendig. Das Zweikammersystem solle bestehen bleiben, da nicht nur das Element des Fortschritts und der Bewegung, sondern auch das der Stetigkeit und Erhaltung seine Vertretung verlange, so daß in der ersten Kammer die aristokratischen Elemente des Besitzes und der Intelligenz zu Wort kommen müßten. Für die Wahl der Abgeordneten der zweiten Kammer solle der Grundsatz gelten, daß zwischen dem Mittragen der Staatskosten und dem Mitraten am Staat ein Zusammenhang bestehe und darum das Wahlrecht mit

der Steuerpflicht in ein gewisses Verhältnis gebracht werden müsse. Dieser Grundsatz würde etwa durch das Dreiklassenwahlrecht verwirklicht. Die Wählbarkeit zur ersten Kammer solle durch einen bestimmten Zensus bedingt sein; außerdem könnten würdige Vertreter beider Landeskirchen, der Kanzler der Universität und die fünf Gymnasialdirektoren zu Mitgliedern ernannt werden. Auf keinen Fall dürfe das allgemeine Wahlrecht stattfinden. Sei nichts Besseres zu erlangen, dann solle es beim bisherigen Wahlrecht bleiben.

Die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs über Staatsministerium und Staatsrat wurden von Schlayer gebilligt, desgleichen die Bestimmungen über die Staatsbeamten, da die Nichtentlaßbarkeit der Beamten unvereinbar sei mit ihrem Anspruch auf politische Betätigung gegen die Regierung.

Die Verfassungsrevision sei nach Art. 8 des Einführungsgesetzes zu den Grundrechten und nach dem Wahlgesetz vom 1. Juli notwendig. Doch sei eine Reichsverfassung nicht zustande gekommen; somit seien die auf Bundesrecht beruhenden Rechtsverhältnisse der Standesherrn ungeklärt. Die preussische Denkschrift zur Unionsverfassung spräche aus, daß die Aufhebung der Standesvorrechte sich nicht auf die Rechte erstrecken könne, die auf völkerrechtlichen Verträgen (Bundesakte) beruhten. Württemberg könne daher den Standesherrn diese Rechte nicht streitig machen, sobald diese Rechte der Standesherrn im übrigen Deutschland anerkannt würden. Es werde vielleicht notwendig sein, die Standesherrn wieder in die erste Kammer eintreten zu lassen.

Im übrigen bleibe, da die alte Kammer aufgelöst sei, nichts übrig, als die Landesversammlung einzuberufen, ihr von der Verzögerung Mitteilung zu machen, den Entwurf eines Finanzgesetzes für 1849/52 vorzulegen und eine Vorausbewilligung der Steuern für sechs Monate anzusinnen. Damit werde der Etat, der ein bedeutendes Defizit enthalten werde, noch von den Männern eingebracht, auf die das Land seine Hoffnungen gesetzt habe. Dieser Weg werde zu keinem Ziel führen, doch könne die Regierung ihren guten Willen zeigen und, falls die Landesversammlung Schwierigkeiten mache, sich gegenüber dieser die Rückkehr zur alten Ständeversammlung vorbehalten, da die Bestimmungen der Verfassung über die Zusammensetzung der beiden Kammern noch nicht erloschen seien. Um jedoch

nicht die Meinung entstehen zu lassen, daß die Regierung von der Revision einzelner Punkte ganz abgehen oder gar die Fortdauer der ständischen Vorrechte begünstigen werde, solle unverzüglich begutachtet werden, welche Abänderungen der Verfassung zunächst vorzunehmen seien, zumal da, wie auch immer die Rechte der Standesherrn in Deutschland festgesetzt würden, eine gänzliche Abänderung der ersten Kammer ein besonderes Bedürfnis des Landes sei.

Auch der Geheime Rat sprach sich gegen den Verfassungsentwurf des Märzministeriums aus. Die Aufnahme der Grundrechte sei verfehlt, da hierdurch etwas in die Verfassung aufgenommen würde, was vielleicht kein anderer Staat anerkennen werde. Daher solle der Entwurf auf die Reform der Ständeversammlung beschränkt werden. Die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen und die Reorganisation der obersten Staatsbehörden sollten einer reiferen Beratung überlassen bleiben (9).

Inzwischen hatten Meinungsverschiedenheiten über die deutsche Frage den Sturz des Märzministeriums herbeigeführt. Die Minister waren sich darüber einig, daß eine Reichsverfassung zur Zeit nicht bestehe, da sie wohl zu Papier gebracht, nicht aber in Wirksamkeit getreten sei. Über einen Beitritt zum preußischen Dreikönigsbündnis bestanden jedoch Differenzen. Die Entscheidung wurde daher zunächst verzögert. Als am 26. Oktober Römer auf Drängen des Königs die preußische Anfrage ablehnte, traten Duvernoy und Goppelt zurück. Römer vermochte keine neue Regierung zu bilden. Am 28. Oktober wurde das Märzministerium entlassen. An seine Stelle trat das Oktoberministerium unter der Führung Schlayers (10).

Das neue Ministerium nahm sofort die Überarbeitung des Verfassungsentwurfs auf, nachdem sich der König mit dem Vorschlag des Geheimen Rates einverstanden erklärt hatte, die

(9) E 33/34 C 26 III (1. Nov. 1849)

(10) Mitglieder des Oktoberministeriums: v. Schlayer (Innenministerium); Frh. v. Wächter-Spittler (Kirchen- und Schulwesen, auswärtige Angelegenheiten), seit 1838 Geheimer Rat, 1841 in den erblichen Freiherrenstand erhoben, seit 1846 Mitglied der ersten Kammer; v. Herdegen (Finanzen), 1832 Geheimer Rat und Chef des Finanzdepartements, 1839 Minister, 1844 zurückgetreten; v. Hänlein (Justiz); v. Baur (Kriegsdepartement).

Verfassungsrevision vorläufig auf die Zusammensetzung der beiden Kammern zu beschränken. Es wurde daher beschlossen, die Versammlung nach Beendigung des Verfassungsentwurfs einzuberufen und sie nach Bewilligung der provisorischen Forterhebung der Steuern zu vertagen; unterdessen sollte eine Kommission den Verfassungsentwurf vorberaten (11). Am 21. November legte die Regierung dem Geheimen Rat einen Entwurf über die Zusammensetzung beider Kammern vor. Es folgten am 29. November ein Entwurf über das Kirchen- und Schulwesen sowie am 1. Dezember ein Entwurf über die obersten Staatsbehörden (12).

(11) E 33/34 B 155

(12) E 33/34 C 7 II

Zum Entwurf über die Ständeversammlung s.u.

Der Entwurf über die Kirchen war sehr liberal. Die Kirchen sollten ihre Angelegenheiten selbständig ordnen, das königliche Placet sollte aufgehoben werden. § 79 über den katholischen Kirchenrat sollte wegfallen, desgleichen die §§ 75, 76, 78 und 83 VU über das Kirchenregiment der drei christlichen Kirchen, da die kirchliche Organisation den Religionsgemeinschaften selber überlassen sein sollte. Die zwischen Staat und Kirchen durch Vertrag oder Kirchenverfassung bestehenden Rechtsverhältnisse, insbesondere die Episkopalrechte des Königs über die evangelische Kirche, sollten nur auf vertrags- oder kirchenverfassungsmäßigem Weg abgeändert werden. Auf eine Mitwirkung des Staats bei der Besetzung kirchlicher Ämter wurde verzichtet, desgleichen auf das Mitwirkungsrecht des Staates bei der Prüfung der Geistlichen. Geistliche sollten nur mit Zustimmung ihrer Oberbehörde als bürgerliche Beamte mit solchen Aufgaben betraut werden, die mit ihrem kirchlichen Amt in Zusammenhang stehen. Die Schulaufsicht wurde dem Staat unterstellt; den Geistlichen sollte "in Fragen des Religionsunterrichts ein Recht der Mitaufsicht über die Schule" zustehen. Der Entwurf wurde zunächst durch den Geheimen Rat zurückgestellt und schließlich am 12. März 1850 auf Anordnung des Königs fallen gelassen.

Der Entwurf über die obersten Staatsbehörden sah als oberste Regierungsbehörde das Staatsministerium vor. Ihm zur Seite sollte als begutachtende Behörde ein Staatsrat stehen in der gleichen Zusammensetzung wie bisher der Geheime Rat. Zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen Justiz und Verwaltung und als oberste Instanz bei Verwaltungsstreitigkeiten sollte ein Gerichtshof in Verwaltungssachen geschaffen werden, bestehend aus 4 Mitgliedern des Staatsrats (keinen Ministern) und 4 Mitgliedern des Obertribunals unter dem Vorsitz eines vom König ernannten Präsidenten. (Diese Regelung entsprach der französischen Verfassung von 1848.) Der Entwurf wurde am 16./18. Februar 1850 vom Geheimen Rat beraten und am 27. Februar vom König gebilligt.

Nachdem der Regierungswechsel von den Demokraten zunächst nicht ungünstig aufgenommen worden war, kam es über der Frage der Gültigkeit der Reichsverfassung noch vor der Einberufung der Landesversammlung zu einem ernsthaften Konflikt zwischen der neuen Regierung und der demokratischen Partei.

Die Demokraten hatten schon während des Wahlkampfes die unbedingte Gültigkeit der Reichsverfassung verfochten, da diese allein eine wirksame Änderung der württembergischen Verfassung garantiere, denn sie allein gewährleiste die vollständige Durchführung der Grundrechte. In dieser Auseinandersetzung um die Reichsverfassung spielte vor allem der in Art. 22 des Wahlgesetzes vom 1. Juli vorgeschriebene Eid eine Rolle, in welchem die Abgeordneten schwören mußten, an einer "der deutschen Reichsverfassung und den Grundrechten entsprechenden Abänderung der Landesverfassung" mitzuwirken. Während die konstitutionelle Partei der Meinung war, daß mit dieser Reichsverfassung nicht die Frankfurter Reichsverfassung gemeint sein könne, da diese eine Reichsverfassung ohne Reich sei (13), forderten die Demokraten die unbedingte Anerkennung der Reichsverfassung. In der Landesverfassung müsse bestimmt werden, daß die Regierung keiner anderen Vereinbarung über eine Gesamtverfassung Deutschlands beitreten dürfe; falls Änderungen der Reichsverfassung notwendig seien, dürften diese allein durch eine nach dem Reichswahlgesetz gewählte Nationalversammlung vorgenommen werden.

Nachdem diese Auffassung aus der Presse und aus Äußerungen einzelner Abgeordneter bekannt geworden war, schien es der Regierung äußerst bedenklich, es bei dieser Formulierung des Eides zu lassen; denn es war zu erwarten, daß die die Landesversammlung beherrschende demokratische Partei unter Berufung auf den Eid mit allen Mitteln versuchen würde, eine Verfassungsbestimmung aufzunehmen, welche die Regierung zur unbedingten Anerkennung der Reichsverfassung und der alleinigen Souveränität der Nationalversammlung verpflichtete. Eine solche Bestimmung war für die Regierung unannehmbar. Sie hätte damit in keine Verhandlungen über eine Lösung der deutschen Frage eintreten können und sich ihrer durch den Deutschen

(13) P.A. Pfizer, "Die deutsche Einheit und der Preußenhaß", 1849.

Bund begründeten Verpflichtungen für entbunden erklärt, ohne daß zu erwarten war, daß die anderen deutschen Staaten dies anerkennen würden.

Diese Gründe bewogen die Regierung zur Verordnung vom 12. November 1849, in welcher sie auf Empfehlung des Geheimen Rates die Eidesformel abänderte, indem sie die Bezugnahme auf die deutsche Reichsverfassung strich. Sie begründete diese Maßnahme damit, daß eine deutsche Reichsverfassung zwischen den Regierungen und dem deutschen Volk noch nicht abgeschlossen sei und eine in Deutschland anerkannte Reichsverfassung nicht bestehe. Die Abänderung geschah unter Berufung auf § 89 VU, welcher dem König das Recht gab, in dringenden Fällen ohne die Mitwirkung der Stände das Nötige vorzukehren. Die Regierung hielt es für notwendig, von vornherein die Berufung der Landesversammlung auf die im Eid erwähnte Reichsverfassung zu verhindern, und hielt damit ihr Vorgehen für berechtigt, zumal sich die Landesversammlung erst durch den Eid konstituierte und somit eine andere Möglichkeit zur Abänderung des Eides nicht bestand.

Die Reaktion auf diese Verordnung war sehr heftig. Der ständische Ausschuß protestierte, und 37 Abgeordnete der demokratischen Partei veröffentlichten eine Erklärung, in der sie sich gegen diese Rechtsverletzung verwahrten. Das Ministerium rechnete mit einer Verweigerung des Eides und beschloß für diesen Fall, die Versammlung aufzulösen. Dasselbe sollte geschehen, wenn die Versammlung gegen das Ministerium Anklage vor dem Staatsgerichtshof erheben würde (14).

Die erste Landesversammlung

=====

Die erste Landesversammlung wurde am 1. Dezember 1849 eröffnet (1). Eine Vereinbarung mit ihr war unmöglich, da zwischen ihr und der Regierung über die Grundfragen der Verfassungsrevision erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestanden. Die Landesversammlung hielt an den Grundrechten und an der Reichsverfassung als etwas schon Gegebenem und für die württembergische Verfassung unbedingt Maßgebendem fest und vertrat zudem die Auffassung, daß die Verfassung durch das Gesetz vom 1. Juli 1849 bleibend abgeändert worden sei, bis mit ihr eine neue Verfassung verabschiedet werde. Die Regierung dagegen ging davon aus, daß die Reichsverfassung gescheitert sei und daß es sich nur darum handeln könne, die infolge der Grundrechte herbeizuführenden, aber noch nicht herbeigeführten Änderungen der Verfassung unter Berücksichtigung der Verhältnisse des Landes vorzunehmen.

Diese Gegensätze zeigten sich während der fünftägigen Beratung der Antwortadresse auf die Thronrede in voller Schärfe. Im Vordergrund stand die deutsche Frage, verbunden mit der Erörterung der Verordnung vom 12. November und des am 7. Dezember verlesenen Vortrags über den Stand der deutschen Angelegenheiten, in welchem der Beitritt zum österreichisch-preußischen Interim mitgeteilt worden war.

Der am 7. Dezember vorgelegte Entwurf einer Abänderung des IX. Kapitels der Verfassungsurkunde kam nicht zur Beratung. Er entsprach nicht den Erwartungen der Landesversammlung und bestätigte außerdem den Verdacht, daß an eine um-

(1) Präsident der drei Landesversammlungen war Schoder, Vizepräsident Rödinger. Unter den Abgeordneten der demokratischen Partei ragte Moriz Mohl (Bruder von Robert Mohl) durch seine umfassenden volkswirtschaftlichen Kenntnisse und seinen Fleiß hervor. Als Mitglied der Finanz- und staatsrechtlichen Kommission war er maßgeblich an deren Berichten und Anträgen beteiligt. Zu den Sprechern und Kommissionsmitgliedern der Demokraten zählten vor allem A. Seeger, Rödinger, Pfeifer, Probst und Fetzner. Von den Konstitutionellen wurden Prof. Reyscher und Prof. Mack in die Verfassungskommission gewählt; Römer wurde übergangen. Reyscher, Professor für württembergisches Recht, 1848 erstmals gewählt, war neben Römer der prominenteste Sprecher der Konstitutionellen; in seinen Minderheitsgutachten legte er die Ansicht seiner Partei dar. Der Standpunkt des Ministeriums wurde durch die Abgeordneten Huck (Kommissionsmitglied d. 1. LV) und Kuhn vertreten.

fassende Revision der Verfassung gemäß der Reichsverfassung und den Grundrechten nicht zu denken sei. Die Landesversammlung verlangte in ihrer Antwortadresse (2) eine vollständige Revision der Verfassung. Noch vor ihrer Auflösung stellte sie den Antrag auf eine Vertagung von vier Wochen, damit inzwischen die Verfassungskommission selbständig einen Entwurf ausarbeiten könne.

Ihren Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung mit der Erörterung des Wahlgesetzes vom 1. Juli 1849, in welcher die Regierung ihre Entschlossenheit zeigte, bei Scheitern der Verfassungsverhandlungen die alte Ständeversammlung wieder einzuberufen.

Da eine Verständigung nicht möglich war, wurde die Landesversammlung am 22. Dezember aufgelöst, nachdem der König bereits vorher die Annahme der Antwortadresse verweigert hatte.

Das Gesetz vom 1. Juli 1849 hatte bestimmt, daß die Verfassung gemäß den Grundrechten und der Reichsverfassung revidiert werden solle. Durch die Abänderung der Eidesformel hatte die Regierung zu verstehen gegeben, daß sie sich an die Reichsverfassung nicht mehr gebunden erachte, da ein Reich nicht zustande gekommen sei. Grundlage für eine künftige deutsche Verfassung müsse das in den Bundesbeschlüssen vom 30. März und 7. April 1848 ausgesprochene Vereinbarungsprinzip (3) sein, welches verlange, daß das zwischen den Regierungen vereinbarte Verfassungswerk einer Nationalversamm-

(2) Beil. S. 96 ff. Referenten waren M. Mohl und A. Seeger. Der von der konstitutionellen Minderheit beantragte Entwurf einer Antwortadresse wurde von Reyscher verfaßt und von 15 Mitgliedern der konstitutionellen Partei unterzeichnet.

(3) Der Bundesbeschluß vom 30. März 1848 hatte Wahlen für eine Nationalversammlung angeordnet, welche "das deutsche Verfassungswerk zwischen den Regierungen und dem Volk zustandebringen" sollte. Der Bundesbeschluß vom 7. April 1848 sprach aus, daß die Einberufung einer "konstituierenden Volksversammlung" der einzig zulässige Weg sei, um die Verfassungsrevision zustandezubringen. Aus diesem zweiten Beschluß folgerten die Demokraten die staatsrechtliche Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität, während die Regierung darauf bestand, daß durch diesen Beschluß das im ersten Beschluß ausgesprochene Vereinbarungsprinzip nicht aufgehoben sei.

lung zur Zustimmung vorgelegt werde. Bis zum Abschluß einer solchen Vereinbarung könne auch die württembergische Verfassungsfrage nicht endgültig geregelt werden, zumal die endgültige Fassung der Grundrechte, in deren Sinn die Verfassung revidiert werden solle, dieser Vereinbarung anheimzustellen sei (4). In diesem Sinne hatte die Regierung ihren Beitritt zum österreichisch-preußischen Interim erklärt und Verhandlungen mit anderen deutschen Staaten über eine künftige Gestaltung Deutschlands aufgenommen (5).

Damit war eine den Grundrechten entsprechende Revision der württembergischen Verfassung sehr in Frage gestellt, da von einer Vereinbarung zwischen den Regierungen auch eine Abänderung der Grundrechte zu erwarten war. Die Regierung hatte bei der Vorlage des Verfassungsentwurfs aus ihrer Abneigung gegen die Grundrechte in ihrer von der Nationalversammlung beschlossenen Form keinen Hehl gemacht und erklärt, daß sie zwar die als Landesgesetz bezeichneten Grundrechte anerkenne, soweit sie nach Art. 1 des Einführungsgesetzes und der Verfügung vom 14. Januar 1849 unmittelbar anwendbar seien, daß im übrigen aber die Verwirklichung jener Grundrechte, welche bloße Prinzipien enthielten, "unter möglichster Schonung der Kräfte des Landes" vorgenommen werden solle (6).

Demgegenüber hielten die Demokraten unbedingt an den Grundrechten und an der Reichsverfassung fest, wobei sie ihre Forderung ganz auf das Prinzip der Volkssouveränität stützten, welches durch den Bundesbeschluß vom 7. April 1848 seine staatsrechtliche Anerkennung gefunden habe. Damit sei nach der Auflösung des Bundestags allein eine nach dem Reichswahlgesetz gewählte Nationalversammlung zur Festsetzung der deutschen Verfassung befugt. Württemberg habe die Reichsverfassung anerkannt; die Regierung sei daher verpflichtet, die Anerkennung der Reichsverfassung zur Grundlage ihrer Politik zu machen und darauf hinzuwirken, daß der Bundesstaat durch Einberufung einer Nationalversammlung seine definitive Gestalt erhalte. Im übrigen sei, da der Deutsche Bund sich mit dem Rücktritt des Bundestags aufgelöst habe, die Regierung nicht

(4) Wächter-Spittler, Prot. S. 64

(5) Beil. S. 91

(6) Begleitvortrag zum Verfassungsentwurf, Beil. S. 69

befugt, ohne Zustimmung der Landesversammlung Verhandlungen über eine andere Lösung der deutschen Frage zu führen (7).

Gegenüber diesem "doktrinären und alle Tatsachen ignorierenden" Standpunkt der demokratischen Partei nahm die konstitutionelle Partei Rücksicht auf die tatsächlichen Verhältnisse. Um des einen Prinzips willen, daß die Reichsverfassung beschlossen sei, solle nicht jeder andere Weg verworfen werden. Zwar sei das Prinzip der Volkssouveränität naturrechtlich begründet, doch dürfe man darauf keine Forderungen stützen, da man es nicht habe verwirklichen können (8). Ein Reich sei nicht zustandegekommen; daher könne man sich nicht auf die Reichsverfassung berufen, vielmehr seien Regierung und Volksvertretung verpflichtet, wenigstens den Bundesstaat mit Reichstag, Volkshaus und Grundrechten zu retten, wie er in der preußischen Unionsverfassung gewährt werde.

Der am 7. Dezember der Landesversammlung vorgelegte Entwurf beschränkte sich auf die Abänderung des IX. Kapitels der Verfassungsurkunde. Die Vorlegung weiterer Entwürfe über die Abänderung innerer Staatseinrichtungen wurde versprochen. Der Entwurf regelte die Zusammensetzung beider Kammern und brachte eine neue Wahlordnung (9).

Die erste Kammer sollte aus den Prinzen des königlichen Hauses und 45 Abgeordneten bestehen, nämlich 32 Abgeordneten der Oberamtsbezirke, 4 Vertretern der protestantischen und 2 der katholischen Kirche, 1 Vertreter der Universität und je 3 Vertretern der Zentralstellen für Landwirtschaft und für Handel und Gewerbe (10). Zur Wahl der 32 Abgeordneten

(7) Dagegen erklärte Schlayer, die Regierung könne die Reichsverfassung nicht anerkennen, da sonst Württemberg seiner Verpflichtung gegenüber dem Deutschen Bund untreu würde, die Verträge von 1815 nicht anerkenne und eine isolierte Stellung einnehmen müsse; Prot. S. 160.

(8) Römer, Prot. S. 78

(9) Entwurf zur Abänderung des IX. Abschnitts der Verfassungsurkunde, Beil. S. 69 ff.

(10) Die Mitglieder der Zentralstelle für Landwirtschaft wurden teils durch die landwirtschaftlichen Kreisversammlungen gewählt, teils vom König auf Vorschlag der Zentralstelle ernannt. Die Mitglieder der Zentralstelle für Handel und Gewerbe wurden durch Abgeordnete sämtlicher anerkannten Bezirksgewerbevereine gewählt.

der Oberamtsbezirke sollten je vier Oberamtsbezirke zu einem Wahlkreis vereinigt werden; in jedem Wahlbezirk sollte ein Kollegium von 200 Wählern, nämlich 100 Höchstbesteuerten und 100 von den Amtsversammlungen gewählten Vertretern, 2 Abgeordnete wählen, davon 1 Höchstbesteuerten (11).

Die zweite Kammer sollte aus 64 Abgeordneten der Oberamtsbezirke bestehen. Ihre Wählbarkeit wurde nicht beschränkt. Um nicht durch ein direktes Zensuswahlrecht einen Teil der Staatsbürger von der Wahl auszuschließen, wurde das gemischte Wahlrecht beibehalten, nur daß die Wahlmänner jetzt zur Hälfte aus Höchstbesteuerten (bisher $2/3$) und zur Hälfte aus von den übrigen Steuerzahlern gewählten Wahlmännern bestehen sollten. Die Zahl der Wahlmänner wurde auf $1/25$ der bei den vergangenen Gemeinderats- oder Bürgerausschuwahlen stimmberechtigten Einwohner beschränkt (bisher $1/7$ der Gemeindebürger).

Die Abgeordneten der ersten Kammer sollten alle 9 Jahre gewählt und alle drei Jahre zu einem Drittel erneuert, die der zweiten Kammer auf 6 Jahre gewählt und alle drei Jahre zur Hälfte erneuert werden. Beide Kammern erhielten das Recht des Gesetzesvorschlags. Staatsbeamte sollten keines Urlaubs zur Annahme der Wahl bedürfen. Die Ständeversammlung sollte alle drei Jahre einberufen werden. Der ständische Ausschuß und die Verwaltung der Staatsschuld durch die Stände blieben bestehen.

Der Entwurf stieß in der Landesversammlung und in der Presse auf heftige Kritik. Die Zusammensetzung der ersten Kammer wurde entschieden abgelehnt, denn durch sie würde sich die Regierung einerseits auf eine "Geldaristokratie"

-
- (11) Der ursprüngliche Plan hatte 32 Abgeordnete für die erste Kammer vorgesehen, welche jeweils von den 100 Höchstbesteuerten zweier Oberämter gewählt werden sollten. Im Geheimen Rat wurde die Beteiligung der Amtsversammlungen beschlossen. Die Geistlichkeit wurde auf den Wunsch des Königs aufgenommen. Durch die Erhöhung der Abgeordnetenzahl sollte zugleich bei gemeinsamen Abstimmungen das Gewicht gegenüber der zweiten Kammer verstärkt werden. Der erste Entwurf sah ferner für die zweite Kammer direktes Wahlrecht und einen Zensus von 2 fl vor. Die Kammern sollten alle zwei Jahre zusammentreten. Das Recht des Gesetzesvorschlags wurde der Ständeversammlung auf Vorschlag des Geheimen Rates eingeräumt.
E 33/34 B 155

von 1600 Personen, adeligen Grundbesitzern, Fabrikanten, Kapitalisten und Pensionären stützen, zum andern auf die Amtsversammlungen, welche vorwiegend aus lebenslänglichen Schultheissen bestünden (12).

Bei der zweiten Kammer wurde durch die Beschränkung der Zahl der Wahlmänner auf 1/25 der stimmberechtigten Bürger das Wahlrecht sogar verschlechtert. Nach dem früheren Wahlrecht stellten die Höchstbesteuerten 2/3 der Wahlmänner, wobei 1 Wahlmann auf 7 Gemeindebürger kam, so daß 2 Wähler erster Klasse (höchstbesteuerter Direktwähler) 19 Wählern zweiter Klasse (vertreten durch 1 Wahlmann) gegenüberstanden. Nach der neuen Bestimmung kam 1 Wähler erster Klasse auf 49 Wähler zweiter Klasse (vertreten durch 1 Wahlmann).

Das neue Wahlrecht wurde daher von der Landesversammlung angelehnt, da es, nachdem das Volk durch die Grundrechte vom Druck der Aristokratie befreit sei, eine noch viel gefährlichere Aristokratie des Geldes an ihre Stelle treten lasse und die Ständeversammlung einer kleinen, von gleichen Interessen getriebenen Aristokratie des Adels, der Beamten und des Geldes ausliefere.

Die Regierung konnte mit einer Annahme des Entwurfs nicht rechnen. Bereits in ihrer Antwortadresse hatte die Versammlung erklärt, daß sie sich durch das Gesetz vom 1. Juli 1849 ebenso gebunden erachte, wie wenn sie dieses Gesetz in vollem Umfang hätte beschwören können. Sie hoffe auf eine durchgreifende, den Forderungen der Zeit entsprechende Umbildung der Verfassung. Konstitutionelle und Demokraten waren sich darüber einig, daß die gesamte Verfassung revidiert werden müsse und daß der von der Regierung vorgelegte Entwurf völlig ungenügend sei (13).

Die demokratische Mehrheit folgte aus dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 1. Juli "bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung", daß nicht nur einzelne Verfassungsbestimmungen geändert, sondern eine neue Verfassung verabschiedet werden solle, und zwar auf der Grundlage der Reichsverfassung und der Grundrechte. Nur dadurch könne der durch die Eidesformel ausgesprochene Verpflichtung genügt werden, an die auch die Regierung gebunden sei. Eine Aufnahme der Grundrechte

(12) Beobachter 1849, S. 1224

(13) Kommissionsbericht über die Behandlung der Verfassungsrevision, Beil. S. 159 ff. Berichterstatte M. Mohl. Minderheitsgutachten von Reyscher.

in die Verfassung sei von großem Wert, da sie dann unter dem besonderen Schutz der Verfassung stünden. Ferner müsse die Verfassung die Grundsätze für eine umfassende Reform der Verwaltung und des Gerichtswesens festlegen.

Die Konstitutionellen lehnten eine Anerkennung der Reichsverfassung durch die Landesverfassung ab, auch waren sie zu einer Anpassung der Grundrechte an die besonderen Verhältnisse des Landes bereit. Soweit die Grundrechte noch nicht durch die Landesgesetzgebung verwirklicht seien, sollten sie in die neue Verfassung eingeführt und den Verhältnissen des Landes entsprechend bestimmt werden. Insbesondere sollten alsbald diejenigen Veränderungen der Verfassung vorgenommen werden, welche infolge der Abschaffung der Standesvorrechte notwendig seien. Die Regierung solle daher ihre Vorlage über die Verfassungsrevision vervollständigen, soweit dies vor Abschluß einer deutschen Verfassung möglich sei, insbesondere über die Umgestaltung des Geheimen Rates und die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten. Im übrigen solle die Kommission den Regierungsentwurf prüfen und der Versammlung darüber berichten.

Die Landesversammlung folgte dem Antrag der Mehrheit und forderte von der Regierung die baldige Vorlage eines durchgreifenden, den Rechten und Bedürfnissen des Landes entsprechenden Verfassungsentwurfs. Die Landesversammlung solle unterdessen auf vier Wochen vertagt werden, um auch der Verfassungskommission die selbständige Ausarbeitung eines eigenen Verfassungsentwurfs zu ermöglichen. Damit war der Regierungsentwurf abgelehnt. Noch bevor die Versammlung vom Recht der Initiative Gebrauch machen konnte, wurde sie aufgelöst.

Die Forderungen der demokratischen Partei waren in dem am 17. Dezember vorgelegten Entwurf des Abgeordneten Moriz Mohl enthalten (14).

Der erste Artikel sprach die unbedingte Anerkennung der von der Nationalversammlung beschlossenen Reichsverfassung aus. Änderungen sollten nur durch eine nach dem Reichs-

(14) Entwurf einer bereinigten Landesverfassung für Württemberg, Beil. S. 113 ff. Der noch nicht ganz ausgearbeitete Entwurf sollte wohl als Grundlage für die Beratungen der Verfassungskommission dienen.

wahlgesetz gewählte Nationalversammlung zulässig sein. Der Regierung war es damit untersagt, ohne Zustimmung der Landesversammlung einer anderen Vereinbarung über eine deutsche Verfassung beizutreten. Die Grundrechte waren in vollem Umfang in den Entwurf aufgenommen, selbst wo ihre Aufnahme in eine württembergische Verfassung sinnlos war.

Die Regierungsform in Württemberg sollte auf einer "Verfassung mit Volksvertretung und mit einem erblichen Staatsoberhaupt" beruhen. Von den verfassungsgebenden Gewalten sollte anerkannt werden, "daß das Recht und die Macht der Regierung in dem vernünftigen Volkswillen ihre Quelle habe und daß die öffentlichen Angelegenheiten im Sinne des letzteren zu verwalten seien".

Die Volksvertretung sollte aus einer Kammer, der Landesversammlung, mit 64 Abgeordneten der Oberämter bestehen. Das Wahlrecht wurde lediglich von der Entrichtung einer direkten Steuer abhängig gemacht. Die Landesversammlung sollte jährlich zusammentreten. Sie erhielt das Recht des Gesetzesvorschlags, auch bei Finanzgesetzen, sowie das Recht auf Erhebung von Tatsachen. Gegenüber ihren Beschlüssen wurde dem König nur ein aufschiebendes Veto eingeräumt; ein in sechs Jahren dreimal wiederholter Antrag der Landesversammlung sollte von der Regierung nicht zurückgewiesen werden können, desgleichen ein in acht Jahren sechsmal wiederholter Antrag auf Änderung der Verfassung. Der ständische Ausschuß und die ständische Staatsschuldenverwaltung blieben bestehen.

Die monarchische Regierung sollte die vollziehende Gewalt behalten, ferner die Verfügung über die bewaffnete Macht, die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten unter Vorbehalt der Zustimmung der Landesversammlung, die Ernennung der Staatsbeamten, das absolute Veto in allem, was die Regierungsform betraf, sowie das suspensive Veto bei allen übrigen Gesetzesanträgen der Landesversammlung.

Als oberste, unmittelbar unter dem König stehende Staatsbehörde war das Gesamtministerium vorgesehen; seine Verfügungen und Erlasse sollten von allen Mitgliedern unterzeichnet werden. Dem König wurde die Ernennung und Entlassung der Minister nach eigener freier Entschließung eingeräumt, doch sollten die Minister der Landesversammlung verantwortlich sein.

Außerdem war ein von König und Landesversammlung zu gleichen Teilen besetzter, alle sechs Jahre zu erneuernder Staatsrat vorgesehen. Er sollte die durch den Fortfall der ersten Kammer notwendige doppelte Beratung von Gesetzesentwürfen vornehmen sowie dem König unaufgefordert über Mißstände in der Staatsverwaltung berichten. Er erhielt das Recht auf Einsicht in Akten und auf Erhebung von Tatsachen, jedoch nicht gegen die Landesversammlung. Seine Beratungen sollten öffentlich sein.

Für die Selbstverwaltung der Gemeinden und Amtskörperschaften wurden die Grundrechte eingeführt. Wahlen sollten auf höchstens sechs Jahre gültig sein. Die Mitglieder der Amtsversammlungen sollten von den vereinigten Gemeinderäten und Bürgerausschüssen der einzelnen Gemeinden gewählt werden. Eine Neuregelung des Niederlassungs- und Gewerberechts durch die Landesgesetzgebung wurde zugesagt.

Das Verhältnis zu den Kirchen sollte entsprechend den Grundrechten durch die Landesgesetzgebung geregelt werden. Eine Ausscheidung des Kirchenguts wurde abgelehnt, doch wurde die Verpflichtung des Staates zur finanziellen Unterstützung der Religionsgemeinschaften ausgesprochen. Das öffentliche Unterrichts- und Erziehungswesen wurde einer von kirchlichen Einflüssen freien Oberschulbehörde unterstellt. Die Lehrer sollten den Staatsbeamten gleichgestellt werden.

An eine Verständigung zwischen Regierung und Landesversammlung war nicht zu denken. Daher war es von Bedeutung, was zu geschehen habe, wenn eine Vereinbarung nicht zustande kam. Durch eine beiläufige Äußerung des provisorischen Chefs der auswärtigen Angelegenheiten, Frh.v.Wächter-Spittler, wurde diese Frage in der Landesversammlung aufgeworfen. Als der Minister in der Sitzung vom 12.Dezember erwähnte, daß er Mitglied der ersten Kammer sei, wurde er darauf aufmerksam gemacht, daß eine erste Kammer nicht mehr bestehe. Frh.v.Wächter-Spittler erklärte daraufhin, daß die bisherige ständische Repräsentation noch fortbestehe; die übrigen Minister erklärten sich mit ihm solidarisch. Die Sitzung wurde unterbrochen und die staatsrechtliche Kommission mit der Ausarbeitung eines Berichts beauftragt, welcher am folgenden Tag der Landesversammlung zur Beratung vorgelegt

wurde (15).

Die Kommission vertrat die Auffassung, daß durch das Gesetz vom 1. Juli 1849 die alte Ständeversammlung für immer aufgehoben sei. Dies folge aus den beiden ersten Artikeln des Gesetzes. Art. 2 Abs. 2 bestimme nämlich, daß bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung die Vorschriften der Verfassungsurkunde nur insoweit in Kraft bleiben sollten, als sie nicht durch das gegenwärtige Gesetz und nach Maßgabe des Einführungsgesetzes durch die Grundrechte abgeändert seien. Durch die Grundrechte seien die landstandschäftlichen Vorrechte des Adels aufgehoben, und Art. 1 des Wahlgesetzes bestimme, daß "an die Stelle" der bisherigen nach Kapitel IX der Verfassungsurkunde zusammengesetzten Ständeversammlung eine neue Versammlung von Vertretern des Volkes berufen werde. Daraus ergebe sich, daß die alte Ständeversammlung endgültig aufgehoben und damit eine bleibende Abänderung des IX. Kapitels bereits erfolgt sei. Die Regierung könne daher auf keinen Fall auf die bisherige Ständeversammlung zurückgreifen, sie müsse vielmehr auf jeden Fall eine Vereinbarung über eine neue ständische Vertretung herbeiführen. Dies bedeutete, daß bei einer Nichtverständigung die nach dem Wahlgesetz vom 1. Juli gewählte Landesversammlung endgültig und auf so lange an die Stelle der bisherigen Ständeversammlung treten mußte, bis eine Vereinbarung über eine neue Volksvertretung erzielt würde (16).

-
- (15) Kommissionsbericht über die vom Gesamtministerium behauptete fortwährende Existenz der Kammer der Standesherrn; Referent Reyscher, Beil. S. 99 ff.
- (16) Diese Interpretation des Wahlgesetzes vom 1. Juli war nicht berechtigt, denn die Bestimmung, daß die Landesversammlung an die Stelle der bisherigen Ständeversammlung treten solle, richtete sich gegen das ursprünglich geplante Fortbestehen der Ständeversammlung in Gestalt des größeren Ausschusses neben der neu einzuberufenden Versammlung, sprach jedoch nicht die endgültige Aufhebung der bisherigen Ständeversammlung aus. Zwar hatte die Kammer damals bei der Beratung dem Gesetz gegen den Widerspruch der Regierung jene weitergehende Deutung beigelegt, doch war von beiden Seiten auf eine Klärung verzichtet worden. In dem Vortrag sämtlicher Departementchefs vom 12. Okt. 1849 wurde ausgesprochen, daß bei Nichtzustandekommen einer Einigung über die Verfassungsrevision das Bisherige von Rechts wegen bestehen bleibe, so daß die alte ständische Vertretung, jedoch unter Ausschluß des Adels, wieder einberufen werden könne.

Die Regierung betonte demgegenüber vor allem den provisorischen Charakter der verfassungsberatenden Versammlung, welche lediglich eine "konstituierende, keine konstituierte" Versammlung sei, da die Abänderung der Verfassung erst durch sie erfolgen solle. Sie sei lediglich zur Durchführung der Aufhebung der Standesvorrechte berufen worden; eine bleibende Abänderung der Verfassung sei noch nicht erfolgt.

Der damals herrschenden Auffassung, daß die Standesvorrechte des Adels abgeschafft seien, trug die Regierung insofern Rechnung, als sie bei einem Scheitern der Verfassungsverhandlungen zwar auf die alte Ständeversammlung zurückgreifen wollte, jedoch unter Ausschluß des Adels (17). Die zweite Kammer sollte nach dem alten Wahlrecht gewählt und mit dem Rest der ersten Kammer, den Prinzen und lebenslänglichen Mitgliedern, vereinigt werden. Zwar war bei einer Besprechung der Minister einmal die Frage aufgeworfen worden, ob trotz der Aufhebung der Standesvorrechte ohne weiteres angenommen werden könne, daß die landstandschafftlichen Vorrechte der Standesherrn bereits erloschen seien, doch hatte man beschlossen, bei dem Gutachten des Geheimen Rates vom 11./12. Juni 1849 zu bleiben und die Landesversammlung nicht durch eine neue Streitfrage zu provozieren (18).

Die Regierung dachte nicht an eine Rückkehr zu der früheren Ständeversammlung (19), wie sie durch die Vorlage des Verfassungsentwurfs gezeigt hatte, und sie war auch zu Konzessionen über das Wahlrecht bereit. Sie nannte die ganze Auseinandersetzung einen "unpraktischen, doktrinellen Streit" über eine Eventualität, welche jederzeit durch Eingehen auf ihren Verfassungsentwurf beseitigt werden könne. Doch waren sich beide Seiten über die Bedeutung dieser Streitfrage klar. Die Landesversammlung wollte der Regierung die Rückkehr zur früheren ständischen Vertretung sperren und so eine vollständige Revision der Verfassung erzwingen. Die Regierung dagegen wollte die Landesversammlung zum Eingehen auf ihren Verfassungsentwurf veranlassen und bei Scheitern der Verhandlungen auf die alte Ständeversammlung zurückgreifen, um mit dieser eine Vereinbarung über eine Verfassungsrevision zu erzielen.

(17) Schlayer, Prot. S. 112

(18) E 7 82 (27. Nov. 1849)

(19) E 33/34 B 155 § 55

Die Auflösung der Landesversammlung war nach dieser Debatte nur noch eine Frage der Zeit. Sie wurde bereits am 13. Dezember von den Ministern beschlossen, dann aber zunächst auf das Ende der Beratung der Adresse, schließlich auf den Beschluß über die Fortbewilligung der Steuern verschoben (20). Nachdem die Landesversammlung am 22. Dezember den Regierungsentwurf in aller Form zurückgewiesen und die Beratung eines eigenen Verfassungsentwurfs beschlossen hatte, wurde sie aufgelöst.

Die zweite Landesversammlung

Die Wahl der zweiten Landesversammlung, welche Mitte Februar 1850 stattfand und von Regierung und Parteien als Appell an das Volk aufgefaßt wurde, brachte der demokratischen Partei dank ihrer überlegenen Organisation einen überwältigenden Erfolg. Sie erhielt drei Viertel der Mandate.

Am 15. März 1850 wurde die zweite Landesversammlung eröffnet. In der Thronrede sprach sich der König entschieden gegen eine umfassende Revision der Verfassung auf demokratischer Grundlage aus und lehnte das allgemeine Wahlrecht ab, da diese Forderungen in unversöhnlichem Widerspruch mit der konstitutionellen Monarchie stünden. Für den Fall, daß die Versammlung nicht von ihren Bestrebungen ablassen werde, die Monarchie auf republikanische Grundlagen zu stellen und zu fordern, was unvereinbar sei mit den konstitutiven Wahrheiten der Gesellschaft, wie sie sich im Staate darstelle, werde die Regierung es nicht erlauben, daß die Anarchie das Steuer ergreife und die Umsturzpartei ihr Haupt erhebe. Denn es gebe etwas Höheres als das konstitutionelle Gesetz, nämlich das moralische Band der Gesellschaft (1).

Die Regierung hatte bereits am 5. März auf Vorschlag des Königs beschlossen, von ihrer bisherigen Politik nicht abzugehen und ihre Vorlagen an die Landesversammlung vorerst auf die Zusammensetzung beider Kammern und die Wahlordnung zu beschränken. Im übrigen sollte die Landesversammlung den Etat für 1849/52 verabschieden (2). Zwar hielt Schlayer eine Verständigung für höchst unwahrscheinlich, doch war er der Überzeugung, daß der Versuch aufgrund des Wahlgesetzes vom 1. Juli 1849 wiederholt werden müsse, zumal

-
- (1) Die Thronrede, welche vom König selber verfaßt worden war, erregte vor allem wegen ihrer Ausfälle gegen Preußen und gegen die Union Aufsehen und führte zum Bruch zwischen Württemberg und Preußen. s.u.
- (2) E 7 65; Der Entwurf über die obersten Staatsbehörden war am 16./18. Februar vom Geheimen Rat beraten und am 27. Februar vom König gebilligt worden. Dagegen war der Entwurf über die Kirchen am 12. März beiseite gelegt worden, nachdem sich der König dagegen ausgesprochen hatte.

selbst die Mehrheit der Versammlung ein gemäßigtes Auftreten für notwendig halte (3).

Die Landesversammlung verzichtete auf eine Antwortadresse und ging auf den Vorschlag der Regierung ein, zunächst informative Gespräche durch Kommissäre zu führen. Da sie auf einer gewissen Verbindlichkeit der Vorverhandlungen bestand, einigte man sich darauf, daß die Verfassungskommission sechs Kommissäre ernennen solle, welche bei ihren Besprechungen in steter Verbindung mit der Verfassungskommission bleiben und sich nach ihren Anweisungen richten sollten. Das Ergebnis der Unterhandlungen sollte von der Verfassungskommission der Landesversammlung vorgetragen werden, um zu vermeiden, daß, wie 1819, die Landesversammlung von den Kommissionsberatungen ausgeschlossen würde.

Die Forterhebung der Steuern wurde nur auf zwei Monate bewilligt (4). Am 27. März wurde die Versammlung vertagt.

Bei den Besprechungen der Kommissäre erwies sich eine Verständigung als unmöglich, da keine von beiden Seiten zur Aufgabe ihrer Grundsätze bereit war (5). Die Kommissäre der Landesversammlung forderten vor allem eine umfassende Revision der Verfassung gemäß den Grundrechten und erklärten sich nur unter dieser Voraussetzung zu Verhandlungen bereit.

Die Regierung faßte ihren Standpunkt zu dieser Frage in ihrer Note vom 17. April zusammen. Das Gesetz vom 1. Juli gebe keine Veranlassung, die ganze Verfassung zu revidieren, sondern es sollten zunächst die durch die Aufhebung der Ständesvorrechte notwendigen Verfassungsänderungen durchgeführt

(3) E 33/34 C 26 III (28. Feb. 1850)

(4) Der König wollte daher die Landesversammlung bereits am 24. März auflösen.

(5) Kommissäre der Landesversammlung waren die Abgeordneten Rödinger, A. Seeger, M. Mohl, Fetzer und Pfeifer von der demokratischen und Reyscher von der konstitutionellen Partei. Als Regierungskommissäre nahmen an den Besprechungen teil die fünf Departementchefs sowie Oberregierungsrat Cammerer I, welcher für die Bearbeitung der Verfassungsentwürfe zuständig war. Insgesamt fanden sechs Sitzungen statt.

Die von den ständischen Kommissären angefertigten Protokolle sind abgedruckt im Beilagenband S. 276-315; die von Cammerer gemachten Aufzeichnungen befinden sich in E 14/16 373.

worden. Die Regierung werde auch auf andere Abschnitte eingehen. Eine Beratung über die Grundrechte sei nicht notwendig, da diese als Landesgesetz bereits gültig seien (6).

Dagegen forderten die Kommissäre der Landesversammlung die vollständige Aufnahme der Grundrechte in die Verfassung. Außerdem verlangten sie, daß in der Verfassung ausdrücklich bestimmt sein solle, daß die Regierung ohne Zustimmung der Landesvertretung keine Verbindung mit anderen deutschen Staaten eingehen dürfe, durch welche die Grundrechte oder andere Teile der Landesverfassung beeinträchtigt werden könnten. Denn in der württembergischen Note vom 5. März 1850 über den Beitritt zur Münchener Übereinkunft war von Modifikationen der Grundrechte die Rede gewesen, welche von der Bundesregierung mit einer Volksvertretung zu vereinbaren seien; und die österreichische Note vom 13. März 1850 hatte die Grundrechte des deutschen Volkes als unvereinbar mit dem öffentlichen Wohl bezeichnet (7).

Ebensowenig kam es zu einer Einigung über diejenigen Fragen, auf welche die Regierung einzugehen bereit war, nämlich über die Zusammensetzung der Volksvertretung und über die obersten Staatsbehörden.

Die Kommissäre der Landesversammlung gingen vom allgemeinen gleichen Wahlrecht nicht ab. Die Mehrheit verlangte grundsätzlich das Einkammersystem, war jedoch mit dem Zweikammersystem insofern einverstanden, als die zweite Kammer direkt, die erste indirekt gewählt werden sollte, und zwar nach dem allgemeinen gleichen Wahlrecht. Ein weniger freisinniges Wahlgesetz als das Gesetz vom 1. Juli wurde von

(6) Dies betraf jedoch nur diejenigen Grundrechte, welche nach Art. 1 des Einführungsgesetzes unmittelbar in Kraft getreten waren, während von den übrigen Grundrechten nur ein Teil in die Landesgesetzgebung eingeführt worden war. Die Regierung hatte nie daran gedacht, die Grundrechte in der von der Nationalversammlung beschlossenen Form anzuerkennen und in die Verfassung aufzunehmen, zumal ihre endgültige Fassung erst bei Abschluß eines deutschen Verfassungswerks festgestellt werden sollte. Auch der König bestand mit Nachdruck darauf, daß das Verlangen der Landesversammlung, die Grundrechte in die Verfassung aufzunehmen, entschieden abgelehnt werden müsse; E 7 65 (23. Apr. 1850).

(7) Beil. S. 155 ff.

vornherein abgelehnt.

Nachdem die Regierung eingesehen hatte, daß ihr ursprünglicher Plan, in den Vorberatungen auf keine bestimmten Vorschläge einzugehen, sondern nur die Ansichten der ständischen Kommissäre zu erforschen, zu keinem Erfolg führen werde, machte sie am 12. April in einer Note drei Vorschläge über die Zusammensetzung der Landesvertretung, welche an den Grundprinzipien des Regierungsentwurfs vom 12. Dezember 1849, Zweikammersystem und Zensus, festhielten (8).

Der erste Vorschlag änderte den Regierungsentwurf insofern ab, als er die Bildung der ersten Kammer aus den Prinzen des königlichen Hauses und 43 gewählten Abgeordneten vorsah. Je drei Oberamtsbezirke sollten zwei Abgeordnete wählen, Stuttgart einen. Die Wahlkollegien sollten nach den Bestimmungen des ersten Entwurfs aus den 25 Höchstbesteuerten und 25 Vertretern der Amtsversammlungen eines jeden Oberamts gebildet werden; ein Zensus für die Wählbarkeit wurde nicht verlangt. Die Wahlordnung für die zweite Kammer blieb dieselbe wie im Regierungsentwurf vom 7. Dez. 1849.

Nach den beiden anderen Vorschlägen sollten die 43 Abgeordneten der ersten Kammer und die 64 Abgeordneten der dritten Kammer nach demselben Wahlverfahren gewählt werden. Je drei Oberamtsbezirke sollten einen Wahlbezirk bilden, und zwar für je drei Abgeordnete der zweiten und zwei Abgeordnete der ersten Kammer; Stuttgart sollte je einen Abgeordneten für beide Kammern wählen. Zur Wählbarkeit in die erste Kammer wurde die Entrichtung einer direkten Staatssteuer von 150 fl gefordert. Beide Vorschläge unterschieden sich lediglich durch den Zensus, der von den Wählern gefordert wurde.

Das eine, von Schlayer vorgeschlagene Wahlverfahren, sah nach belgischem Vorbild ein direktes und an einen hohen Zensus gebundenes Wahlrecht vor. Wahlberechtigt sollte jeder Staatsbürger sein, welcher in Gemeinden erster Ordnung (über 5000 Einwohner) 12 fl, in den übrigen Gemeinden 6 fl direkte Staatssteuer zahlte. Da der hohe Zensus den weitaus größten Teil der Bürger von der Wahl ausgeschlossen hätte, schlug der Finanzminister v. Herdegen für die Wahl beider Kammern eine Abänderung des bisher üblichen gemischten Wahlverfahrens vor. Auf je 20 volljährige Staatsbürger jeder Gemeinde sollte

1 Wahlmann berechnet werden. Die Hälfte der Wahlmänner sollten höchstbesteuerte Direktwähler sein, die andere Hälfte sollte von allen übrigen volljährigen und unbescholtenen Staatsbürgern gewählt werden.

Die Kritik am ersten Vorschlag war wesentlich dieselbe wie beim ersten Regierungsentwurf. Dadurch, daß jedes Oberamt nur 50 Wähler für die erste Kammer stellen sollte, darunter 25 Höchstbesteuerte, würden dies vorwiegend Standesherrn und Rittergutsbesitzer sein (9). Die andere Hälfte der Wahlmänner stünde bei der gegenwärtigen Zusammensetzung der Amtsversammlungen und deren Abhängigkeit vom Oberamtman unter dem Einfluß der Regierung (10). Die Wahlordnung für die zweite Kammer würde durch die Verringerung der Zahl der Wahlmänner das Gewicht der Höchstbesteuerten verstärken.

Bei den beiden anderen Vorschlägen erregte vor allem der hohe passive Wahlzensus von 150 fl für die erste Kammer Anstoß. Zwar würde der Einfluß der Regierung auf die Amtsversammlungen nicht zur Geltung kommen, doch würde eine derartige Kammer wegen des hohen passiven Zensus vorwiegend aus Standesherrn, Rittern und Pensionären bestehen. Doch verkannte die Kritik, daß der in Frage kommende Personenkreis genügend groß war, um das Wiedererstehen einer Kammer der Standesherrn zu verhindern (11).

-
- (9) was nicht zutraf, da es in den 64 Oberämtern nur 150 standesherrliche und ritterschaftliche Familien gab.
- (10) Da der Oberamtman die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung führte und den Gemeinden in mancherlei Hinsicht nützen oder schaden konnte, konnte er jederzeit Druck auf die Ortsvorsteher ausüben, welche, auf Lebenszeit gewählt, von Amts wegen Vertreter ihrer Gemeinden in den Amtsversammlungen waren.
- (11) Da Württemberg zu dieser Zeit noch arm an Industrie war, waren die Höchstbesteuerten vor allem der Adel wegen seines großen Wald-, Guts- und Kapitalbesitzes; bei einem Zensus von 150 fl hätten diese 150 standesherrlichen und ritterschaftlichen Familien nur eine Minderheit unter dem in Frage kommenden Personenkreis gebildet. Für einen Zensus von 150 fl waren erforderlich: der Besitz von 375 Morgen bebauten Landes, von Gebäuden im Werte von ca. 120.000 fl oder eines Kapitals von 60.000 fl; der Bezug einer Besoldung von 4000 fl oder einer Pension von ca. 2500 fl (vgl. Kap.VI, Anm.14). Gewerbliche Unternehmer wären wegen der niedrigen Gewerbesteuer ausgeschlossen oder durch ihre berufliche Tätigkeit verhindert gewesen. Schlayer schätzte, daß insgesamt 1200 Personen aufgrund dieses Zensus in die erste Kammer wählbar seien (Beil. S.304).

Auch die Beschränkung des aktiven Wahlrechts wurde scharf kritisiert, insbesondere der hohe Zensus von 6 bzw. 12 fl., der den größten Teil des Volkes von der Wahl ausschloß (12). Die Beibehaltung des bisher üblichen gemischten Wahlverfahrens hätte diesen Mangel korrigiert, da es sämtliche Staatsbürger (nicht nur die Steuerzahler wie bisher) wenigstens indirekt durch die Wahl eines Wahlmanns an der Wahl beteiligte; doch wurde dieser Vorteil durch die Verringerung der Zahl der Wahlmänner auf 1/20 statt auf 1/7 der Wähler wieder zunichte gemacht und das Gewicht der Höchstbesteuerten verstärkt. Während bisher in einer Gemeinde von 120 Bürgern 17 Wahlmänner (davon 11 Höchstbesteuerte) aufgestellt wurden, wären es jetzt nur noch 6, von diesen 3 Höchstbesteuerte, welche ebensoviel Stimmrecht hätten wie die übrigen 117 Bürger.

Sämtliche drei Vorschläge wurden daher von den Kommissären der Landesversammlung zurückgewiesen, da sie keine Verbesserungen enthielten, sondern entweder durch den Ausschluß des größten Teils der Wahlberechtigten infolge des hohen Zensus oder durch die Zunahme des Einflusses der Höchstbesteuerten infolge der Verringerung der Zahl der Wahlmänner eine Verschlechterung des bisherigen Wahlrechts bedeutet hätten.

Zu einer gewissen Einigung kam es in der letzten Sitzung über die Abschaffung des Geheimen Rates. Nach dem Vorschlag der Regierung sollte an die Stelle des Geheimen Rates als

- (12) Das bisherige gemischte Wahlrecht hatte große Verschiedenheiten zur Folge, da es auf einen absoluten Zensus verzichtete. Der höchste Betrag, den ein Wähler erster Klasse 1844 entrichtete, war 406 fl., der niedrigste Betrag 42 kr.

Die Auswirkung des vorgeschlagenen Zensus läßt sich schwer abschätzen. Der Steuerbetrag eines Wählers erster Klasse war 1844 im Durchschnitt

in den guten Städten	38 fl 28
(niedrigster Einzelbetrag	10 fl 30)
in den Oberämtern	19 fl 47
(niedrigster Einzelbetrag	42 kr)
insgesamt	20 fl 37

Der durchschnittliche Steuerbetrag für sämtliche Wahlberechtigten (erster und zweiter Klasse) war 1844

6 fl 25

Der vorgeschlagene Zensus hätte zwar die Zahl der Wähler gegenüber der Zahl der bisherigen Wähler erster Klasse (ca 10% der Wahlberechtigten) vermehrt, hätte jedoch den weitaus größten Teil des Volkes ausgeschlossen.

oberste unmittelbar unter dem König stehende Staatsbehörde das Gesamtministerium treten. Die richterlichen Befugnisse des Geheimen Rates sollten einem Verwaltungsgerichtshof übertragen werden. Damit waren die Kommissäre der Landesversammlung einverstanden, nicht aber mit dem Staatsrat, welcher aus den Ministern und vom König ernannten Räten bestehen sollte und welcher den bisherigen Geheimen Rat neben dem Gesamtministerium fortbestehen ließ. Er hätte auch über einen Regierungswechsel hinaus einen Fortbestand der Personen und des Einverständnisses über die Grundlagen der Regierungspolitik bedeutet. Die Kommissäre der Landesversammlung lehnten daher einen Staatsrat in dieser Zusammensetzung ab, da die Krone in einem nach ihrem Willen besetzten Staatsrat gegen das der Volksvertretung und der öffentlichen Meinung verantwortlichen Ministerium einen Rückhalt finden konnte.

Nachdem die Landesversammlung am 26. April 1850 ihre Verhandlungen wieder aufgenommen hatte, legte die Regierung am 1. Mai einen Gesetzesentwurf über die Revision des IX. Kapitels der Verfassungsurkunde vor (13).

Der Entwurf sah die Bildung einer ersten Kammer aus den Prinzen und 43 Abgeordneten der Oberamtsbezirke vor. Als Wähler sollten aus jedem Oberamt 25 Höchstbesteuerte und 25 Vertreter der Amtsversammlungen an der Wahl teilnehmen. In je drei zu einem Wahlbezirk vereinigten Oberämtern sollten zwei Abgeordnete gewählt werden, davon ein Höchstbeststeuerter; Stuttgart sollte einen Abgeordneten wählen.

In der zweiten Kammer wurde die Vertretung der Ritterschaft beseitigt; im übrigen blieb ihre Zusammensetzung unverändert, nämlich 70 Abgeordnete der Oberämter und der guten Städte sowie 10 Vertreter der Geistlichkeit und der Universität. Das Wahlrecht wurde auf alle besteuerten Staatsbürger (bisher nur die Gemeindebürger) ausgedehnt; Kapital- und Besoldungssteuer sollten als ordentliche Steuer gelten. Die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren wurden der Gesetzgebung vorbehalten. Eine Anerkennung des Wahlgesetzes vom 1. Juli 1849 für die Wahl wurde abgelehnt. Bis zur Verständigung über ein neues

(13) Beil. S. 169 ff.

Wahlrecht sollte die alte Wahlordnung in Kraft bleiben (14).

Die Vorschriften über die Befugnisse beider Kammern waren dieselben wie im Entwurf vom 17.Dezember 1849.

Der am 21.Mai vorgelegte Bericht der Verfassungskommission (15) bezeichnete den Entwurf als eine Kriegserklärung der Regierung gegen die Landesversammlung. Der Entwurf wurde abgelehnt und stattdessen eine umfassende Revision der Verfassung und die Einführung der Grundrechte gefordert.

Als Grundlage für eine Revision des IX.Kapitels wurde das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht verlangt. Die Bestimmungen über die Zuständigkeit beider Kammern sollten gemäß den Grundrechten ergänzt werden. Für jede der beiden Kammern forderte man das Recht auf Untersuchung, auf Beschlüsse über Beschwerden und Petitionen, auf Ministeranklage, auf Initiative bei Finanzgesetzen und auf Beratung von Gesetzesentwürfen ohne Zustimmung der anderen Kammer.

Die Kommission stellte den Antrag, die Regierung um Vorlage eines vollständigen Verfassungsentwurfs zu ersuchen und eine Einzelberatung des Entwurfs abzulehnen, da dieser mit den Rechten und mit dem Wohl des Landes unvereinbar sei. Im übrigen solle die Landesversammlung von ihrem Recht auf Initiative Gebrauch machen und die Kommission mit der Ausarbeitung eines eigenen Entwurfs und insbesondere mit der baldigen Vorlage eines Entwurfs über das IX.Kapitel der Verfassungs-urkunde beauftragen.

An diesen Antrag schloß sich eine sechstägige Debatte, in welcher sich klar zeigte, daß beide Seiten von ihren Grundsätzen abzugehen nicht bereit waren. Die Regierung versuchte zwar, die Wirkung ihres Verfassungsentwurfs abzuschwächen, und erklärte sich zu Modifikationen bereit, allein am Zweikammersystem und am Zensus hielt sie fest. Die demokratische Mehrheit dagegen forderte das allgemeine und direkte Wahlrecht und war nicht geneigt, von dem gewonnenen Boden der Grundrechte und des Gesetzes vom 1.Juli 1849 abzugehen. Auf das Zweikammersystem einzugehen war sie nur unter der Bedingung

(14) Die Regierung hatte sich dazu entschlossen, nachdem ihr mehrmals erklärt worden war, daß das alte Wahlrecht besser gewesen sei als das von ihr vorgeschlagene.

(15) Beil. S.241; Berichterstatter M.Mohl und A.Seeger.

bereit, daß mit der gegenwärtigen Versammlung eine durchgreifende Revision der Verfassung gemäß den Grundrechten vorgenommen werde. Die Wahl der zweiten Kammer solle nach dem Gesetz vom 1. Juli 1849 stattfinden; die Wahl der ersten Kammer solle indirekt sein, entweder durch Wahlmänner oder durch neu zu bildende Bezirksvertretungen, welche von sämtlichen zur Teilnahme an den Gemeindewahlen berechtigten Einwohnern des Bezirks gewählt werden und an die Stelle der Amtsversammlungen treten sollten.

Auch die Konstitutionellen (16) forderten die Einführung der Grundrechte in die Verfassung sowie ein besseres Wahlrecht, doch waren sie hierbei zu Konzessionen bereit, um das Erreichbare, insbesondere die Aufhebung der Standesvorrechte, zu sichern. Für die zweite Kammer schlugen sie das Zweiklassenwahlrecht vor, welches die Ungerechtigkeiten des bisherigen Wahlrechts beseitige und die verderblichen Folgen eines allgemeinen gleichen Wahlrechts verhindere. Für die erste Kammer verlangten sie eine Modifikation des Regierungsentwurfs. Die erste Kammer sollte aus 32 von je zwei Oberämtern zu wählenden Abgeordneten bestehen. Wahlberechtigt sollten aus jedem Oberamt 50 Höchstbesteuerte und 50 durch die Gemeinderäte gewählte Wahlmänner sein. Dadurch sollten sowohl die Amtsversammlungen ausgeschaltet als auch ein Privileg weniger Familien verhindert werden, welches durch eine zu geringe Zahl von Wahlmännern entstanden wäre.

Die Regierung hatte sich von vornherein zu Verhandlungen über das Wahlrecht bereit erklärt und lediglich das allgemeine direkte Wahlrecht abgelehnt. Das von den Konstitutionellen vorgeschlagene Zweiklassenwahlrecht wurde von ihr akzeptiert. Den Demokraten kam sie mit dem Vorschlag eines allgemeinen indirekten Wahlrechts entgegen, bei dem den Urwählern ein allgemeines gleiches Wahlrecht zustehen, jedoch für die Wahlmänner ein mäßiger Zensus erforderlich sein sollte (17).

Auch bei den Demokraten zeigten sich Spuren eines Entgegenkommens. Ein Minoritätsgutachten zweier demokratischer Kommissionsmitglieder schlug für die zweite Kammer ein indi-

(16) Bericht Reyschers, Beil. S.272

(17) Schlager, Prot. S.395

rektes Wahlrecht auf der Grundlage des Gesetzes vom 1. Juli 1849 vor (18). Außerdem erklärte sich die Mehrheit der Kommission mit der Wahl der ersten Kammer durch neu zu bildende und durch sämtliche Einwohner eines Bezirks zu wählende Bezirksvertretung einverstanden (19). Doch sollten auf keinen Fall die Höchstbesteuerten an der Wahl der ersten Kammer beteiligt werden, während die Regierung die Vertretung des großen Besitzes für unbedingt erforderlich hielt.

Obwohl sich in einzelnen Punkten Anzeichen einer Nachgiebigkeit zeigten, so war doch eine Einigung sehr unwahrscheinlich, zumal die Regierung die Hauptforderung der Landesversammlung, die völlige Revision der Verfassung und die vollständige Aufnahme der Grundrechte, ablehnte.

Am letzten Tag der Debatte wurde die Versammlung von der Regierung über einen Protest der Standesherrn in Kenntnis gesetzt, in welchem diese sich gegen ihren geplanten Ausschluß aus der Landesvertretung verwahrten und ihren Entschluß ankündigten, sich gegen jede Verletzung ihres durch Art. 14 der Bundesakte garantierten Rechtszustandes an das demnächst zu konstituierende Bundeszentralorgan und an die Mitglieder des Deutschen Bundes zu wenden (20). Wenn die Regierung geglaubt hatte, durch diese Mitteilung die Landesversammlung zur Nachgiebigkeit zu bewegen, damit durch eine Einigung über die Verfassungsfrage wenigstens die Aufhebung der Ständesvorrechte gesichert werde, so hatte sie sich getäuscht. Die Landesversammlung lehnte den Regierungsentwurf ab und beauftragte die Verfassungskommission mit der Ausarbeitung eines eigenen Entwurfs.

Vor allem wurde nun die deutsche Politik der Regierung einer scharfen Kritik unterzogen, da man ihr die Schuld an dieser Entwicklung zuschrieb (21).

(18) Hölder und Rheinwald, Beil. S. 271; ebenso Römer, Prot. S. 373. Diesen Vorschlag nahm ein im Juni von der konstitutionellen Partei veröffentlichter Verfassungsentwurf auf, Württembergische Zeitung 1850, S. 609 ff.

(19) Beil. S. 270. Von den demokratischen Kommissionsmitgliedern stimmten 8 dafür und 4 dagegen. Der Vorschlag stammte von dem Abgeordneten Pfeifer.

(20) 27. Mai 1850, Prot. S. 465

(21) Zum Folgenden vgl. Manfred Traub, Beiträge zur württembergischen Geschichte in der Reaktionszeit (1849/59).

Das Ministerium Schlayer hatte 1849 zunächst beschlossen, in der deutschen Frage abzuwarten und sich trotz der Ablehnung der preußischen Union jeder Stellungnahme gegen Preußen zu enthalten. Gegenüber der Einladung Bayerns zu Verhandlungen zwischen den Königreichen äußerte man Bedenken, zumal mit Rücksicht auf die Landesversammlung. Erst als Preußen seine Unionspolitik fortsetzte und es aus Anlaß der Wahlen zum Erfurter Parlament in Württemberg zu Kundgebungen der konstitutionellen Partei kam, entschloß sich die Regierung im Januar 1850, an den Verhandlungen in München teilzunehmen. Ergebnis dieser Verhandlungen war die Münchener Übereinkunft über die Grundzüge einer künftigen deutschen Verfassung, welche die gemeinsamen Grundsätze der Regierungen der Königreiche Bayern, Sachsen, Hannover und Württemberg für eine Revision der deutschen Bundesverfassung enthielt und diejenigen Zusagen zu erfüllen versprach, welche sämtliche Bundesregierungen der Nation durch die Beschlüsse vom 30.März und 7.April 1848 gemacht hatten.

Die Thronrede vom 15.März bezeichnete den deutschen Einheitsstaat als das gefährlichste aller Traumbilder. Sie gab zwar die Notwendigkeit zu, eine engere Verbindung zwischen den deutschen Staaten herzustellen, doch solle dies unter Wahrung der Selbständigkeit der Einzelstaaten und ohne Unterordnung unter einen Staat geschehen. Der Nation solle ihr Anrecht auf eine Vertretung der Gesamtheit gewahrt bleiben, doch solle das alte Recht bestehen bleiben und der Bund lediglich zeitgemäß umgestaltet werden.

Diesen Grundzügen entsprach die Münchener Übereinkunft (22). Sie sah eine aus 7 Mitgliedern bestehende Bundesregierung, eine Nationalvertretung und ein Bundesgericht vor. Die aus den Parlamenten der Bundesstaaten zu wählende Nationalvertretung sollte bei der Gesetzgebung und bei der Feststellung der Bundesausgaben mitwirken und das Recht des Gesetzesvorschlags haben. Zu Verfassungsänderungen wurde Einstimmigkeit der Bundesregierungen gefordert. Die Bundesregierung sollte ein Grundgesetz entwerfen, welches der Nationalvertretung zur Vereinbarung vorgelegt werden und an die Stelle der Bundesakte treten sollte.

Dieser von Österreich gebilligte Vorschlag der vier Königreiche war als Grundlage zu einer Verständigung zwischen

Österreich und Preußen gedacht. Nachdem jedoch eine Vereinbarung Österreichs mit Preußen über eine Fortsetzung des Interims über den 1. Mai 1850 hinaus gescheitert war und Preußen sich weigerte, auf die Bildung eines Direktoriums nach den Münchener Vorschlägen einzugehen, forderte Österreich die deutschen Staaten auf, eine neue provisorische Zentralgewalt zu bilden und die Revision der Bundesverfassung vorzunehmen. Die in Frankfurt versammelten Vertreter von 11 deutschen Regierungen konstituierten sich am 10. Mai 1850 als Plenarversammlung des Bundestags und nahmen das Bundesrecht in Anspruch. Der württembergische Gesandte v. Reinhard handelte ohne Vollmacht seiner Regierung.

Schon mit Rücksicht auf die Landesversammlung konnte die Regierung die Rechtmäßigkeit der Bundesversammlung nicht anerkennen, auch wenn sie gegenüber der Landesversammlung unbedingt daran festhielt, daß der Bund als unauflöslicher Verein der deutschen Staaten noch fortbestehe. Er sei 1848 nicht aufgelöst worden, sondern habe in einen Bundesstaat umgewandelt werden sollen. Nur der formelle Teil der Bundesverfassung, Organe und Formen des Bundes, sei wesentlich abgeändert worden, einmal durch die Bundesbeschlüsse vom 30. März und 7. April 1848, in welchen eine Nationalvertretung und Mitwirkung einer konstituierenden Versammlung an der Revision der Bundesverfassung beschlossen worden sei, zum andern durch den Beschluß vom 12. Juli 1848, in welchem die Bundesversammlung ihre Macht auf die provisorische Zentralgewalt übertragen und damit zu bestehen aufgehört habe. Das Fehlen eines zentralen Bundesorgans mache es notwendig, daß die ursprünglichen Konstituenten des Bundes sich über ein neues, provisorisches Organ einigten, während das Definitivum der Zustimmung einer Nationalvertretung bedürfe. Die in Frankfurt tagende Versammlung sei lediglich ein Kongreß von Vereinbarungsbevollmächtigten, welcher über die Konstituierung eines provisorischen Zentralorgans und die Revision der Bundesverfassung zu verhandeln habe, nicht aber das Plenum des alten Bundestags (23).

Damit widersprach die Regierung der vom württembergischen Bundestagsgesandten v. Reinhard wohl nicht ohne Einverständnis des Königs gegebenen Zustimmung zu dem in Frankfurt auf Be-

(23) E 33/34 C 26 III (Gutachten Schlayers vom 6. Juni 1850).

treiben Österreichs gefaßten Beschluß. Doch konnte sie die Zustimmung ihres Gesandten nicht mehr rückgängig machen.

Diese Politik der Regierung führte zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit der Landesversammlung, welche in der Münchener Übereinkunft und noch mehr in der Konstituierung der Bundesversammlung eine Bedrohung der Grundrechte und der Revision der württembergischen Verfassung sah.

Bei ihrem Beitritt zur Münchener Übereinkunft hatte nämlich die Regierung einer Modifikation der Grundrechte durch eine künftige deutsche Verfassung zugestimmt, und Österreich hatte die sogenannten Grundrechte als unvereinbar mit dem öffentlichen Wohl abgelehnt. Noch bedrohlicher war die Berufung der rekonstituierten Bundesversammlung auf das Bundesrecht. Die Regierung erklärte zwar gegenüber der Landesversammlung, daß die Bundesakte revidiert werden solle, doch wurde dies durch die nach Bundesrecht erforderliche Einstimmigkeit aller deutschen Staaten sehr erschwert. Eine wesentliche Modifikation oder gar Aufhebung des Art.14 der Bundesakte war ohnehin sehr fraglich, da Österreich in den Standesherrn eine willkommene Stütze sah und auch Preußen in der Denkschrift zur Unionsverfassung die Rechte der vormals reichsunmittelbaren Fürsten anerkannt hatte. Der Protest der Standesherrn und die Ankündigung eines Rekurses an die Bundesversammlung war somit eine ernst zu nehmende Bedrohung der Verfassungsrevision. Die Bundeszentalkommission hatte schon einmal zur Wahrung des Bundesrechts interveniert und im Dezember 1849 unter Berufung auf Art.17 der Bundesakte ein Inhibitorium gegen das Postgesetz erlassen, durch welches zur Ausführung des § 39 der Grundrechte der Postlehensverband zwischen Württemberg und dem Hause Thurn und Taxis aufgehoben worden war.

Daher setzte sich die Landesversammlung nach der Ablehnung des Verfassungsentwurfs in zwei Debatten mit der Münchener Übereinkunft und dem Fortbestand des Deutschen Bundes auseinander (24) und warf der Regierung eine Täuschung der Landesversammlung vor, da sie einmal mit der Landesversammlung

(24) Die Debatten fanden am 31.Mai und 3.Juni statt. Die Kommissionsberichte waren bereits vorbereitet, und zwar M.Mohl und Probst über das Interim und die Münchener Übereinkunft (Beil. S.370) und von Reyscher und Pfeifer über die Fortdauer des Deutschen Bundes (Beil. S.329).

über eine neue Verfassung verhandele, durch welche die Grundrechte eingeführt und die Standesvorrechte abgeschafft werden sollten, gleichzeitig aber an der Wiederherstellung des Bundes mitwirke, wobei auf die Grundrechte keine Rücksicht genommen werde und die Wiederherstellung der Standesprivilegien zu befürchten sei. Die Behauptung der Regierung, daß aus der Gültigkeit des Bundesrechts noch nicht die Gültigkeit des Art.14 folge (25), sei inkonsequent. Denn bestehe der Bund noch, dann habe er nie zu bestehen aufgehört; dann seien auch die Grundrechte ungültig, da sie allein aus dem Gesetzgebungsrecht der Nationalversammlung entstammten und ohne Zustimmung der Regierungen zustandegekommen seien; dann sei auch Art.14 durch die Grundrechte nicht aufgehoben, und Württemberg sei an Art.14 ebenso gebunden wie an Art.17, dessen Einhaltung die provisorische Bundeszentralgewalt bereits erzwungen hatte.

Im übrigen warf man den Ministern vor, sie verträgen die Ansicht, daß eine künftige Revision der Bundesakte von selbst schon auf die Grundrechte in den Einzelstaaten zurückwirken werde, auch wenn diese als Landesgesetz rezipiert seien. Diese Praxis habe die Regierung auch gegenüber den staatsbürgerlichen Rechten der Verfassung von 1819 angewandt, indem sie die Verfassung den vernichtenden Bundesbeschlüssen preisgegeben habe. Auf dieselbe Weise gedenke sie wohl, unbequeme Verfassungsbestimmungen, welche auf konstitutionellem Weg nicht zu beseitigen seien, durch Bundesbeschlüsse unschädlich zu machen (26).

Gegenüber dem Standpunkt der Regierung, daß nach § 3 VU Württemberg als Bestandteil des Deutschen Bundes gelte und die Landesversammlung daher nicht gegen die sich daraus ergebenden Pflichten handeln dürfe, erklärte die Landesversammlung, daß der Deutsche Bund erloschen und damit jede Berufung auf § 3 VU hinfällig sei. Nach der Auflösung des Bundestags sei allein eine konstituierende Nationalversammlung zur Regelung der deutschen Frage zuständig. Jedes Bündnis, das aufgrund der Bundesakte oder durch neue Übereinkunft ohne Zustimmung der Landesversammlung eingegangen werde, sei insofern unverbindlich, als dadurch staatsrechtliche Pflichten

(25) Wächter-Spittler, Prot. S.468

(26) Reyscher, Beil. S.272

irgendwelcher Art für Württemberg anerkannt würden. Nach der Auflösung des Deutschen Bundes seien die deutschen Staaten als auswärtige Staaten zu betrachten, so daß zu jeder Vereinbarung über ein Bundesverhältnis nach § 85 VU die Zustimmung der Landesversammlung erforderlich sei (27).

Dies führte am 3. Juni zu dem Antrag, gegen den provisorischen Departementchef der auswärtigen Angelegenheiten, Frh. v. Wächter Spittler, Anklage vor dem Staatsgerichtshof zu erheben, da er durch den Beitritt zum Interim und zur Münchener Übereinkunft gegen § 85 VU verstoßen habe. Unmittelbar darauf wurde die Versammlung auf drei Wochen vertagt.

Die Regierung beriet unterdessen über die Auflösung der Landesversammlung. Der König war bereits mehrmals zur Auflösung entschlossen gewesen (28), doch war er stets auf den Widerstand seiner Minister gestoßen, da diese sich über ihre künftige Verfassungspolitik noch nicht klar waren und den Zeitpunkt für die Wiederherstellung der alten Ständeversammlung noch nicht für gekommen hielten. Nach der Vertagung verlangte der König erneut die Auflösung und forderte seine Minister zu einer Stellungnahme darüber auf, ob man noch fernerhin mit einer Versammlung verhandeln könne, welche der Regierung das Recht bestreite, sich an Verhandlungen über eine Lösung der deutschen Frage zu beteiligen. Die Minister sprachen sich am 8. Juni dafür aus, die Landesversammlung erst nach der Erhebung der Ministeranklage und deren Verwerfung durch den

-
- (27) § 85 VU bestimmte, daß ohne Zustimmung der Ständeversammlung kein Landesgesetz durch Verträge mit auswärtigen Staaten abgeändert werden dürfe.
- (28) Erstmals am 24. März, als die Landesversammlung die Steuern auf nur zwei Monate bewilligt hatte (E 33/34 B 155); ein zweites Mal am 23. Mai, als die Regierung in der Versammlung offen verbrecherischer Absichten beschuldigt worden war (E 33/34 C 26 III), doch hatte Schlayer stets widersprochen. Auch nach Ablehnung des Verfassungsentwurfs hatte er die Auflösung verhindert. Die Versammlung dürfe nicht wegen der Verfassungsfrage aufgelöst werden, die Beratung eines eigenen Entwurfs könne ihr nicht untersagt werden, doch werde die Regierung die Verhandlungen schließen. Erst wenn die Versammlung sich in der öffentlichen Meinung diskreditiert habe oder die Beratung des Etats verweigere, solle sie aufgelöst werden (E 7 65, 27. Mai).

Staatsgerichtshof aufzulösen. Eine Auflösung sei nach Ankündigung der Ministeranklage mit der Ehre des Ministeriums nicht vereinbar. Das zu erwartende günstige Urteil verurteile zugleich die Landesversammlung und gewinne der Regierung die öffentliche Meinung. Dann werde für die Regierung der Stand der Notwehr eintreten, so daß sie von dem "leidigen" Gesetz vom 1.Juli abgehen könne. Der Geheime Rat trat dem in einem Gutachten bei, und der König gab nach (29).

Am 27.Juni trat die Landesversammlung wieder zusammen und beschloß sogleich die Ministeranklage. Am 28.Juni bewilligte sie die Steuern auf nur zwei statt auf vier Monate. Zugleich kam es zu einer Regierungskrise über die deutsche Frage. Am 28.Juni fand in Anwesenheit des Bundestagsgesandten v. Reinhard eine Sitzung des Gesamtministeriums statt. Die Regierung blieb bei ihrem Standpunkt, daß die alte Bundesversammlung nicht mehr bestehe. Zwar könne der frühere Bundestag vorübergehend als Grundlage für eine Neuorganisation des Bundes rekonstituiert werden, jedoch nur auf Beschluß sämtlicher deutscher Staaten, während v.Reinhard den österreichischen Standpunkt vertrat, daß der alte Bundestag noch bestehe. Der König trat dem österreichischen Standpunkt bei(30).

Am 29.Juni forderte der König die Minister auf, die Landesversammlung sogleich aufzulösen. In einer Unterredung mit dem König am 30.Juni blieb das Gesamtministerium dabei, daß in den Beschlüssen der Landesversammlung über die deutsche Frage kein Grund zur Auflösung gesehen werden könne; die Versammlung solle bis zu einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs auf vier Wochen vertagt werden. Der König verlangte mit Rücksicht auf das Ausland die Auflösung. Daraufhin bat das Ministerium um seine Entlassung (32).

Das Zögern der Regierung, die Landesversammlung aufzulösen, wurde von der Absicht mitbestimmt, erst eine Lösung der deutschen Frage abzuwarten. Durch eine Krise im Innern des Landes, mit der sie bei einer vorzeitigen Auflösung der Landesversammlung rechnete, wäre ihre Stellung bei den Verhand-

(29) E 33/34 B 155 (5. und 8.Juni)

(30) E 33/34 B 155 (26. u. 28.Juni); E 9 73 (25.Juni)

(31) E 9 73 (30.Juni)

lungen um die deutsche Frage geschwächt worden und Württemberg ganz in die Abhängigkeit von Österreich geraten, welches bereits mehrmals seine in Vorarlberg und Tirol stationierten Truppen angeboten hatte (32). So versuchte die Regierung, den unvermeidlichen Bruch hinauszuschieben und zu warten, bis nach Verwerfung der Anklage durch den Staatsgerichtshof ein günstiger Anlaß gegeben sein werde, die Landesversammlung aufzulösen.

Erst dann sollte ein letzter Versuch unternommen werden, die Verfassung zu revidieren. Nach einem vom Geheimen Rat gebilligten Vorschlag Schlayers sollte binnen sechs Monaten nach Auflösung der Landesversammlung eine neue Landesversammlung aufgrund der Verfassung von 1819 berufen werden, jedoch mit Ausschluß der Standesherren und Ritter (33). Zwar erwartete man von dem bisherigen Wahlrecht keine wesentliche Änderung des Wahlergebnisses, doch bestand die Möglichkeit, daß die Reste der ersten Kammer, Prinzen und lebenslängliche Mitglieder, zusammen mit den konservativen Elementen der zweiten Kammer, insbesondere den Vertretern der Kirchen, eine regierungstreue Minderheit ergeben hätten, welche in Verbindung mit einer erstarkten liberal-konservativen Partei die Mehrheit hätte erlangen und eine Revision der Verfassung zustandebringen können.

Eine Wiederherstellung der alten Ständeversammlung mit ihren privilegierten Mitgliedern war nicht erwogen worden. Die Regierung hielt am Gutachten des Geheimen Rates vom 11./12.Juni 1849 fest, daß nach Scheitern der Verfassungsverhandlungen die alte ständische Vertretung nur unter Ausschluß des Adels wieder einberufen werden könne. Vor allem der König war gegen die Standesherren eingestellt, durch welche er sich 1849 im Stich gelassen fühlte. Zwar bestand die Gefahr, daß der Bund eine Rekonstituierung der Kammer der Standesherren fordern werde, doch glaubte die Regierung immer noch, daß auch Art.14 der Bundesakte revidiert werde, so daß den Standesherren gegenüber keine Konzessionen notwendig seien (34).

(32) E 150/153 2063

(33) E 33/34 C 26 III (6.Juni). Zunächst hatte man erwogen, eine erste Kammer zu oktroyieren, E 7 65 (23.April).

(34) E 7 65 (23.April)

Das Ministerium Linden und die dritte Landesversammlung

An die Stelle des Oktoberministeriums wurde ein neues Ministerium unter Frh.v.Linden (1) berufen. Linden löste die Landesversammlung sofort auf. Doch anstatt die alte Verfassung wiederherzustellen, berief er eine dritte Landesversammlung nach dem Gesetz vom 1.Juli 1849 ein. Die inneren Verhältnisse schienen noch nicht so sicher, daß eine Einberufung der alten Ständeversammlung ratsam gewesen wäre. Es bestand zwar wenig Hoffnung, daß die dritte Landesversammlung die von der Regierung gewünschte Verfassungsrevision durchführen werde, doch sollte zunächst einmal Zeit gewonnen und der Landesversammlung, falls sie den geplanten vollständigen, ihren Wünschen weit entgegenkommenden Verfassungsentwurf ablehnen sollte, in den Augen der Öffentlichkeit eindeutig die Schuld am Scheitern der Verfassungsverhandlungen zugeschoben werden.

Diese Maßnahme des Ministeriums kam völlig unerwartet. Die Demokraten warfen der Regierung Inkonsequenz vor, da sie zwar auflöse, nicht aber oktroyiere, wie es vom Oktoberministerium angedroht worden war. Man sah hierin ein Anzeichen dafür, daß das Ministerium nicht lange dauern werde (2). In Wirklichkeit war v.Linden zu klug, es jetzt schon zu einem Bruch kommen zu lassen und zu oktroyieren, ehe die Schuld der Landesversammlung am Scheitern der Verfassungsrevision eindeutig feststand. Eine regierungstreue Mehrheit

-
- (1) Josef Frh.v.Linden, seit 1839 ritterschaftlicher Abgeordneter, seit 1842 Direktor des katholischen Kirchenrats, seit 1847 Mitglied des Geheimen Rats. In der zweiten Kammer Führer der ministeriellen Partei. Im März 1848 mit der Bildung eines neuen Ministeriums beauftragt, mußte er unter dem Druck der öffentlichen Meinung darauf verzichten (Zweistundenministerium). Im August 1849 riet Linden auf Befragen des Königs, die Versuche einer Verfassungsrevision nicht zu stören. Nach dem Sturz des Märzministeriums hielt er sich zurück und überließ das Ministerium Schlayer (Eugen Schneider, ADB 51, 1906). Pflugk-Harttung, "Die Anfänge des württembergischen Ministeriums Linden" HZ 57 (1887) und "Das württembergische Ministerium Linden" Hist.Taschenbuch 1888. Die übrigen Mitglieder waren: v.Plessen (Justiz), Frh.v.Neurath (auswärtige Angelegenheiten), v.Knapp (Finanzen), v.Miller (Kriegsdepartement), Frh.v.Wächter-Spittler (Kirchen- und Schulwesen, 23.Sept.1850).
- (2) Beobachter 1850, S.629 (5.Juli)

war nach dem alten Wahlrecht auch nicht zu erwarten. Durch die Respektierung des Gesetzes vom 1. Juli 1849 zeigte die Regierung ihren guten Willen und gewann Zeit (3).

In der deutschen Frage war das Ministerium mit dem König einig und erkannte die in Frankfurt tagende Bundesversammlung an, von der es eine Revision der Bundesverfassung, keinesfalls aber eine Wiederherstellung der alten Verhältnisse erwartete (4). In der württembergischen Verfassungsfrage war man sich einig, der Landesversammlung einen vollständigen Verfassungsentwurf vorzulegen.

Besondere Bedeutung kam hierbei der neu zu bildenden Ständerversammlung zu. Die erste Kammer sollte wie die zweite Kammer durch Wahlen zustandekommen, vielleicht daß eine Anzahl von Mitgliedern vom König ernannt würde. Durch bedeutenden Zensus für das passive Wahlrecht wollte man eine starke Vertretung des Grund- und Kapitalbesitzes gewährleisten. Als Ausgleich für diese vom König vorgeschlagene konservative erste Kammer schlug Linden vor, bei der zweiten Kammer mehr Nachgiebigkeit zu zeigen. Das Zahlenverhältnis solle so getroffen werden, daß in Steuerfragen bei Zusammentritt beider Kammern mit hoher Wahrscheinlichkeit die erste Kammer zusammen mit der Minorität der zweiten Kammer eine Mehrheit bilde. Da bereits bei einem mäßigen Zensus von 1 1/2 oder 2 fl sehr viele Personen von der Wahl ausgeschlossen würden, sollten indirekte Wahlen stattfinden. Um gleichzeitig das politische Recht nach der öffentlichen Leistung abzustufen, einigte man sich auf das Zweiklassenwahlrecht (5).

Im übrigen solle in die Verfassung nur aufgenommen werden, was von Interesse und von Dauer sei, also weder die Wahlordnung, noch Bestimmungen über Kirche, Schule oder Staatsgerichtshof. Auch die Abänderung der Oberamtsbezirke solle der Gesetzgebung überlassen werden, da mit der Reorganisation der Gerichte infolge der geplanten Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens auch eine Reorganisation der Verwaltung und die Einrichtung größerer Bezirke notwendig sei.

Gleichzeitig wurde beschlossen, mit Gesetzesentwürfen hervortreten, um die konservativen Kreise zu gewinnen.

(3) Württ. Zeitung 1850, S. 686 (10. Juli)

(4) E 9 73 (6. Juli)

(5) E 0 73

Die Gemeinden sollten größere Befugnisse erhalten bei der Erteilung der Heirats- und Niederlassungserlaubnis, da ihnen durch den Unterhalt mittelloser Personen große Lasten entstehen konnten, ferner auch bei der Regelung der gewerblichen Verhältnisse, da die meisten Gewerbe übersetzt waren und man die Gemeinden vor Verarmung schützen wollte.

Weniger glücklich war das Verfahren gegen den Regierungsrat Pfeifer, welcher auf der zweiten Landesversammlung durch heftige Angriffe gegen das Ministerium hervorgetreten war, und die Beschlagnahme einzelner Nummern des "Beobachter". Die demokratische Partei wurde dadurch nur gereizt. Gegen die Vereine, die eigentliche Machtgrundlage der Partei, vorzugehen, wagte man nicht. Im übrigen versuchte die Regierung wie bisher, durch Beamte und Geistliche die Wahlen zu beeinflussen und konservative Kandidaten zu unterstützen (6).

Vor allem beeilte man sich mit der Ausarbeitung eines vollständigen Verfassungsentwurfs, welcher Anfang September im Staatsanzeiger veröffentlicht wurde, um Einfluß auf die drei Wochen später stattfindenden Wahlen zu gewinnen. Er kam in vielen Dingen den Wünschen des Volkes entgegen und nahm sogar die Grundrechte auf, wenn auch mit den der Regierung notwendig erscheinenden Modifikationen. Manche hielten den Entwurf für so liberal, daß er von der Regierung nicht ernst gemeint sein könne. Der demokratischen Partei kam der Entwurf jedoch nicht weit genug entgegen und sie lehnte ihn ab, da, wie der "Beobachter" schrieb, die alte Verfassung in vielen Stücken besser, in anderen nicht schlechter sei (7). Auch in kirchlichen Kreisen stießen einige Formulierungen der Grundrechte auf Bedenken.

Die demokratische Partei hatte inzwischen einen eigenen Entwurf ausgearbeitet. Nachdem am 3. Juli 1850 die zweite Landesversammlung aufgelöst worden war, hatte sich der vergrößerte Ausschuß konstituiert und die von der Verfassungskommission bereits begonnene Beratung des ständischen Entwurfs beendet. Auf zehn Sitzungen wurden bis zum 11. Juli die von den Berichterstatern der Kommission bereits entworfenen Abschnitte 9-14 fertig beraten. Die Regierung erfuhr erst nachträglich davon, da die Konstituierung des vergrößerten Ausschusses nach § 3 des Gesetzes vom 20. Juni 1821

(6) E 7 65 und E 9 73

(7) Beobachter 1850, S. 899 (6. Sept.)

nicht angezeigt worden war. Die Regierung protestierte, doch hatte der Ausschuß bereits seine Beratungen beendet.

Die liberal-konservative (konstitutionelle) Partei hatte bereits im Juni 1850 in der "Württembergischen Zeitung" einen Verfassungsentwurf veröffentlicht, welcher den Entwurf des Märzministeriums in einigen Punkten abänderte. Die 33 Mitglieder der ersten Kammer sollten von den Kreisversammlungen (Bildung von 16 Kreisen an Stelle der 64 Oberämter) gewählt werden, welche ihrerseits von den Gemeinderatskollegien zu wählen waren. Für die Wahl der 64 Abgeordneten der zweiten Kammer sollte jeder Oberamtsbezirk nach dem Wahlgesetz vom 1. Juli 1849 300 Wahlmänner wählen, diese in geheimer Wahl 1 Abgeordneten (8).

Die Wahlen zur dritten Landesversammlung fanden am 20./21. September statt. Die Wahlbeteiligung war sehr gering. Von 293.379 Wahlberechtigten stimmten 98.584 ab (9). Die Demokraten erhielten 57.928 Stimmen, die Konstitutionellen 30.907 Stimmen. Die Konstitutionellen hatten von vornherein resigniert. Die Konservativen hatten zum Teil eigene Kandidaten aufgestellt oder waren der Wahl ferngeblieben. Die Demokraten erhielten 43 Mandate. Frh.v.Linden wurde als Abgeordneter des Oberamts Spaichingen gewählt.

Eine Einigung mit dieser radikalen Versammlung war unwahrscheinlich. Die Departementchefs wurden ermächtigt, insgesamt oder einzeln von dem vom König unterzeichneten Auflösungsdekret Gebrauch zu machen (10). Bereits vorher war beschlossen worden, bei nochmaliger Anklageerhebung oder bei Steuerverweigerung die Landesversammlung aufzulösen und nach § 89 VU die Wahl eines Ausschusses zu verbieten. Außerdem zog man bereits in Erwägung, ob man bei einer Wiederberufung der alten Ständeversammlung auch die Standesherrn einberufen und sie an der Verfassungsrevision beteiligen sollte (11).

Am 4. Oktober 1850 trat die dritte Landesversammlung zusammen. Sie war bemüht, die unerwartet noch einmal gebotene Chance zu nützen und jeden vorzeitigen Bruch zu ver-

(8) Württ. Zeitung 1850, S. 609 ff

(9) Wahlbeteiligung 1. LV 172.790 Wähler
2. KV 192.661 Wähler

(10) E 7 65 (24. Sept.)

(11) E 9 73 (12. Sept.)

meiden. Auf die Beratung einer Antwortadresse wurde verzichtet. Von einer Ministeranklage konnte ohnehin nicht mehr die Rede sein, nachdem am 4. September Frh. v. Wächter-Spittler freigesprochen worden war. Die deutsche Frage kam zwar in der dritten Sitzung bei der Erörterung der schleswig-holsteinischen und kurhessischen Frage zur Sprache, führte aber zu keinen Angriffen gegen die Regierung. Noch bevor weiter über derartige Fragen verhandelt werden konnte, wurde am 9. Oktober der Verfassungsentwurf der Regierung eingebracht. Der gleichzeitig eingebrachte Antrag der Regierung, die Steuern bis Ende Dezember zu bewilligen, wurde angenommen, trotz der Ausschreibung unbewilligten Steuern durch die Verordnung vom 28. August 1850. Der von der vorigen Landesversammlung verworfene Antrag auf Beratung eines dreijährigen Etats für 1849/52 wurde von der Finanzkommission gutgeheißen und von der Versammlung angenommen. Damit war alles beseitigt, was zu einem Streit hätte führen können. Am 11. Oktober wurde die Versammlung vertagt, um den Kommissionen Zeit zur Beratung zu geben.

Der Verfassungsentwurf der Regierung (12) hielt an dem Grundsatz der konstitutionellen Monarchie fest. "Württemberg ist eine konstitutionelle Monarchie. Der König ist das Oberhaupt des Staates und übt die Rechte der Staatsgewalt unter den durch die Verfassung festgesetzten Bedingungen aus." Die bisherige Bestimmung des § 4 VU, daß der König in sich alle Rechte der Staatsgewalt vereinige, fehlte.

Art. 2 bestimmte, daß Württemberg als Glied der deutschen Staatenverbindung alle aus der allgemeinen Bundesverfassung hervorgehenden Rechte und Pflichten teile. Die von der Bundesgewalt rechtmäßig gefaßten Beschlüsse sollten für Württemberg verbindlich sein.

Die Grundrechte wurden weitgehend aufgenommen. Neben den Grundrechten der alten Verfassung wurden neu gewährt: Aufhebung der Standesvorrechte, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Freiheit der Presse von Zensur und Postverböten, Petitions- und Beschwerderecht, Unverletzlichkeit der Wohnung, Briefgeheimnis, Ausschluß der Patrimonialgerichtsbarkeit, Aufhebung des privilegierten Gerichtsstandes, Trennung von Justiz und Verwaltung, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsver-

(12) Beil. S. 71 ff; über die Motive E 14/16 373 (1. Okt.).

fahrens, Anklageprozeß und Schwurgerichte, Schutz gegen Verfügungen von Behörden. Mit Rücksicht auf den Adel fehlte die Aufhebung der Fideikomnisse und die Bestimmung, daß der Adel als Stand aufgehoben sei; mit Rücksicht auf die Gemeinden wurde die Grundrechtsbestimmung über Freizügigkeit und Gewerbebefreiheit fortgelassen.

Ferner wurde volle religiöse Freiheit gewährt, Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom Glaubensbekenntnis, Freiheit der öffentlichen und privaten Religionsausübung, Erlaubnis der Bildung neuer Religionsgemeinschaften, Freiheit vom kirchlichen Zwang, Zivilehe.

Im übrigen wurde "mit Rücksicht auf die Stimmungen und Gefühle der großen Mehrheit des Volkes" Abstand genommen von dem "indifferenten Geist" der Grundrechte. Eine Trennung von Kirche und Staat wurde abgelehnt. Die zwischen Staat und Kirchen durch Verträge oder Kirchenverfassung bestehenden Rechtsverhältnisse blieben bestehen. Gegenüber der katholischen Kirche wurde auf das Placet verzichtet. Jede Kirche sollte ihre Angelegenheiten selbständig verwalten. Soweit mit selbständigen Kirchenämtern die Aufsicht über die Schule sowie die Teilnahme bei anderen bürgerlichen Aufgaben verbunden war, blieb diese Verbindung bestehen. Die Regierung behielt sich die Befugnis vor, sich von der Befähigung eines Geistlichen vor dessen Zulassung zu seinem Amt zu überzeugen. Zur Erfüllung der Verbindlichkeiten, welche in der Verfassung von 1819 gegen die evangelische und katholische Kirche übernommen worden waren, wurde diesen beiden Kirchen eine nach den dermaligen Leistungen des Staates und mit Rücksicht auf etwaige bereits vorhandene kirchliche Bedürfnisse zu bemessende, auf dem Staatskammergut ruhende, unabänderliche jährliche Rente zugesagt. Die Vermögensverwaltung der Kirchen sollte der staatlichen Aufsicht unterstehen.

Das Unterrichts- und Erziehungswesen wurde der staatlichen Obergewalt unterstellt. Den Kirchen wurde ein gebührender Einfluß auf den Volksschulunterricht zugesagt. Die Gemeinden sollten bei der Anstellung der Lehrer und bei der Leitung der äußeren Angelegenheiten mitwirken.

Als oberste, unmittelbar unter dem König stehende Staatsbehörde war ein Staatsministerium vorgesehen. Ihm sollte zur Beratung von Gesetzesentwürfen und allgemeinen Verordnungen

die nötige Anzahl ständiger Räte beigegeben werden. Alle dem König vorzulegenden Vorschläge der Minister sollten im Staatsministerium vorgetragen und mit dessen Gutachten dem König vorgelegt werden.

Die erste Kammer sollte aus 43, die zweite aus 64 gewählten Abgeordneten bestehen. Für die Wahl beider Kammern war das Zweiklassenwahlrecht vorgesehen (13), wobei auf 200 Einwohner 1 Wahlmann kam (bisher 1 Wahlmann auf 7 Gemeindebürger, was etwa 35 Einwohnern entsprach). Dasselbe Wahlmännerkollegium sollte die Abgeordneten beider Kammern wählen. Bei der Wahl der ersten Kammer sollten je drei Oberamtsbezirke zur Wahl zweier Abgeordneter vereinigt werden; Stuttgart sollte einen eigenen Wahlbezirk bilden. Zur Wählbarkeit in die erste Kammer wurde die Entrichtung von 100 fl direkter Staatssteuer verlangt (14).

Der Landtag sollte alle zwei Jahre berufen werden. Er erhielt das Recht des Gesetzesvorschlags. Der ständische Ausschuß wurde beseitigt, die Verwaltung der Staatsschuld der

- (13) Nach dem bisherigen Wahlrecht kam auf zwei Wähler erster Klasse (Höchstbesteuerte) 1 Wahlmann, welcher von 19 Wählern zweiter Klasse gewählt wurde. Die Wähler erster Klasse hatten also doppelt so viel Stimmrecht als die Wähler zweiter Klasse, obwohl sie nur 2/21 oder 10% der Gesamtzahl der Wähler bildeten und insgesamt nur 30% der direkten Staatssteuer zahlten. Nach dem Zweiklassenwahlrecht hätten beide Kurien gleich viel Steuern entrichten müssen und die gleiche Anzahl von Wahlmännern wählen dürfen. Die Zahl der Wähler der ersten Klasse (jetzt keine Direktwähler mehr) wäre auf 50% des Gesamtsteueraufkommens vermehrt worden, wenn auch in einzelnen Fällen eine Verringerung möglich war durch das Hinzukommen der adeligen Großgrundbesitzer und durch die Beiziehung der Kapital- und Besoldungssteuer. Außerdem hätten beide Kurien im Gegensatz zum bisherigen Wahlverfahren das gleiche Stimmrecht gehabt bzw. die gleiche Zahl von Wahlmännern gestellt.
- (14) Nach diesem Zensus wären wählbar gewesen: etwa 150 Standesherrn und Rittergutsbesitzer allein vermöge ihres Grundbesitzes (notwendig war der Besitz von 250 Morgen bebauten Landes); etwa die gleiche Anzahl von Fabrikanten allein aufgrund der Gewerbesteuer; Besitzer eines Gebäudes von mindestens 80.000 fl oder eines Kapitals von 40.000 fl; ferner wer eine Besoldung von 2700 fl oder eine Pension (bzw. Apanagen) von 1500 fl bezog. Da mehrere Steuern zusammen 100 fl ergeben konnten, ließ sich die Zahl der aufgrund dieses Zensus wählbaren Personen nicht feststellen (E 14/16 373, 1.Okt.).

Nach Angaben Schlayers wären bei einem Zensus von 150 fl schätzungsweise 1200 Personen wählbar gewesen (2.LV Beil. S.304), genaue Berechnungen lagen nicht vor.

Kontrolle durch eine ständische Kommission unterstellt. Staatsbeamte sollten keines Urlaubs zum Eintritt in den Landtag bedürfen.

Der ständische Verfassungsentwurf (15) stimmte weitgehend mit dem Entwurf von Moriz Mohl überein. Er enthielt sämtliche Forderungen der demokratischen Partei, obwohl die Regierung oft genug ausdrücklich erklärt hatte, daß sie in diesen Punkten nicht nachgeben werde.

Württemberg wurde als Teil des deutschen Reichs bezeichnet. Die Reichsverfassung sollte nur durch eine nach dem Beschluß vom 7. April 1848 gewählte Nationalversammlung abgeändert werden dürfen. Der Regierung wurde es nicht erlaubt, zum Deutschen Bund zurückzukehren oder ohne Zustimmung der Landesvertretung sich einer anderen Regelung der deutschen Verfassung anzuschließen.

Der König als das Oberhaupt des Staates sollte die Rechte der Staatsgewalt unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen ausüben, den Staat nach außen vertreten, die gesamte Staatsverwaltung leiten und die zur Vollziehung der Gesetze notwendigen Verordnungen erlassen.

Als oberste unmittelbar unter dem König stehende Staatsbehörde war das Gesamtministerium vorgesehen, dessen Mitglieder der König nach eigener freier Entschließung ernennen und entlassen sollte, jedoch mit Gegenzeichnung eines anderen Ministers. Für Verfügungen des Gesamtministeriums sollte jeder Minister verantwortlich sein.

Dem König wurde bei Verfassungsänderungen das absolute Veto eingeräumt. Gesetzesvorschläge, die auf drei aufeinander folgenden ordentlichen Landtagen, und zwar auf dem letzten mit Zweidrittelmehrheit angenommen würden, sollten ohne Genehmigung des Königs zum Gesetz werden.

Für die 64 Abgeordneten der zweiten Kammer war das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht vorgesehen.

(15) Entwurf einer revidierten Verfassung für das Königreich Württemberg, zu Folge des Beschlusses der verfassungsrevidierenden Landesversammlung vom 27. Mai 1850 von den Mitgliedern der Verfassungskommission ausgearbeitet und von Art. 1.-147 in der Verfassungskommission, von Art. 148-314 im Ausschuß der Landesversammlung nach der am 3. Juli 1850 erfolgten Auflösung der Landesversammlung in Gemäßheit des § 188 der Verfassungsurkunde von 1819 beraten. Beil. S. 33-67.

Die 32 Abgeordneten der ersten Kammer sollten indirekt gewählt werden, wobei auf 20 Urwähler 1 Wahlmann berechnet wurde. Wahlberechtigt sollte jeder Steuerzahler sein. Für die Wählbarkeit zur ersten Kammer wurde lediglich ein höheres Alter von 40 Jahren verlangt. Die zweite Kammer sollte alle drei Jahre ganz, die erste alle drei Jahre zur Hälfte erneuert werden.

Die Landesversammlung sollte jährlich zusammentreten. Beide Kammern erhielten das Recht des Gesetzesvorschlags, jedoch nicht für Finanzgesetze. Der ständische Ausschuß wurde beibehalten.

Die Grundrechte waren vollständig in den Entwurf aufgenommen. Die Kirchen sollten ihre Angelegenheiten selbständig verwalten und ihre Diener unabhängig von der Staatsgewalt ernennen. Das evangelische Konsistorium, der katholische Kirchenrat und die israelitische Oberkirchenbehörde wurden aufgehoben. Zur Erfüllung der in der Verfassung von 1819 gegenüber den Kirchen übernommenen Verbindlichkeiten wurde eine auf dem Staatskammergut ruhende jährliche Rente zugesagt. Der Staat sollte die Vermögensverwaltung der Kirchen überwachen. Das Unterrichts- und Erziehungswesen wurde der Oberaufsicht des Staates unterstellt und der Beaufsichtigung der Geistlichkeit entzogen.

Ferner war vorgesehen, die Oberamtskörperschaften aufzulösen, an ihrer Stelle aus je 4-6 Oberamtsbezirken Kreiskörperschaften zu bilden und diesen einen Anteil an der gesamten Kreisverwaltung einzuräumen. Jeder Kreisverband sollte durch eine alle sechs Jahre von sämtlichen Einwohnern des Kreises zu wählende Kreisversammlung vertreten werden. Ein von dieser alle drei Jahre gewählter Kreisausschuß sollte unter dem Vorsitz und unter der Leitung eines von der Regierung ernannten Kreisamtmanns über alle wichtigen Entscheidungen, Verfügungen und Anordnungen beraten und beschließen und die Verwaltung der Gemeinden, Stiftungen und sonstigen der Staatsaufsicht unterworfenen Körperschaften beaufsichtigen. Er war der Kontrolle durch die Kreisversammlung unterworfen.

Regierungsentwurf und ständischer Entwurf wurden zur Berichterstattung an die Kommission überwiesen. Die Kommission lehnte den Regierungsentwurf fast vollständig ab und befür-

wortete den ständischen Entwurf. Bei der Auflösung der Versammlung war ein großer Teil des Berichts bereits beraten und gedruckt. Nur die beiden Abschnitte über den Landtag und die Staatsfinanzverwaltung waren noch in Bearbeitung (16).

Als erstes wurde Art.2 des Regierungsentwurfs über die Zugehörigkeit Württembergs zum Deutschen Bund und über die Verbindlichkeit der von der Bundesgewalt gefaßten Beschlüsse verworfen. In diesem Artikel sah die Kommission (17) eine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen § 3 VU, welcher die Verbindlichkeit auf die organischen Bundesbeschlüsse beschränkte, zu denen nach Art.10 der Bundesakte Einstimmigkeit erforderlich war; während Art.2 ganz allgemein von rechtmäßig gefaßten Beschlüssen sprach und keine Verkündigung durch den König zu ihrer Gültigkeit verlangte. Dies war um so bedenklicher, als wenig Hoffnung auf eine Reform der Bundesverfassung bestand. Die kurhessische Frage zeigte zudem, wie wenig der wiedererrichtete Bundestag auf die Verfassungen der Bundesstaaten Rücksicht nahm. Die Kommission verlangte daher, daß die Regierung sich ohne mit verfassungsändernder Mehrheit gefaßte Zustimmung des Landtags keiner Einsetzung einer gemeinsamen deutschen Gewalt anschließen dürfe, da allein die Nationalversammlung hierfür zuständig sei. Vor allem Art.14 der Bundesakte enthalte ein unbedingtes Hindernis für die Verfassungsrevision. Die Revision der Landesverfassung sei daher ein haltloses Werk, da die neue Verfassung jederzeit der Vernichtung durch die Bundesversammlung ausgesetzt sei.

Die Grundrechte sollten einfach und unverstümmelt in die neue Verfassung übertragen werden. Es dürfe keine Änderung erfolgen unter dem Vorwand, daß die Gesetzgebung zu weit beschränkt oder die Gefühle des Volkes verletzt würden. Insbesondere solle der Staat seine Einmischung gegenüber der Kirche aufgeben. Weder der König noch eine Staatsbehörde dürfe Anteil am Kirchenregiment haben, auch dürfe mit den Kirchenämtern keine Aufsicht über die Schule oder andere staatliche Aufgaben verbunden sein.

Ferner kritisierte der Bericht, daß in dem Regierungsentwurf das Staatsministerium in einer Form erscheine, durch welche der Geheime Rat wieder in die Verfassung aufgenommen

(16) Kommissionsbericht, Beil. S.116-150

(17) Referenten dieses Abschnitts waren M.Mohl und Pfeifer.

werde, zumal das Staatsministerium über den Ministern stehe und deren Verantwortlichkeit einschränke.

Der Bericht über den Landtag lag noch nicht vor, doch war nach der ganzen Art des Kommissionsberichts nicht zu erwarten, daß man gerade in diesem Punkt von den Forderungen des ständischen Entwurfs abgegangen wäre und auf das suspensive Veto oder auf das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht verzichtet hätte.

Damit war der Regierungsentwurf durch die Kommission als abgelehnt zu betrachten. Daß die Landesversammlung anders entscheiden werde, war unwahrscheinlich. Es ging ihr nicht um einzelne Verbesserungen, sondern um eine vollständige Revision. Soweit ihr der Regierungsentwurf auch entgegenkam, er genügte ihr nicht, zumal die Aufhebung der Kammer der Standesherren, der eigentliche Anlaß der Revision, durch die Wiederherstellung des Bundestags in Frage gestellt war. Für eine Verfassungsrevision war es zu spät.

Noch bevor die Verfassungsfrage zur Sprache kam, wurde die dritte Landesversammlung aufgelöst. Anlaß war die deutsche Frage (18).

Das in Frankfurt tagende Plenum des Deutschen Bundes hatte noch im Juli 1850 die Konstituierung des engeren Rates beschlossen, da nach dem Beitritt der beiden Hessen eine Mehrheit von 9 von 17 Stimmen gegeben war. Damit hatte die österreichische Partei einen staatsrechtlich legalen Boden gewonnen, um die Autorität des Bundestags gegen Preußen geltend zu machen.

Die Gelegenheit hierzu kam, als sich der Kurfürst von Hessen mit der Ständevertretung überwarf. Der Bundestag beschloß die Bundesintervention, um die kurhessische Regierung gegenüber den Ständen zu unterstützen. Ein Versuch Preußens, sich diesem Eingreifen in das Einflußgebiet der Union zu widersetzen, sollte als Bundesbruch verurteilt und Preußen zur Aufgabe seiner Unionspolitik gezwungen werden. Zur Beratung der für den Konfliktfall notwendigen Maßnahmen trafen sich am 11. Oktober 1850 die Monarchen von Österreich, Bayern und Württemberg in Bregenz. Man beschloß, daß Österreich 150.000,

(18) vgl. Manfred Traub a.a.O.; ferner "Deutschland seit der Auflösung der Nationalversammlung bis 1855" in der Gegenwart XI.

Bayern 50.000 und Württemberg 20.000 Mann stellen sollten, um die Bundesbeschlüsse zu vollziehen.

Die Kosten für die Rüstung mußten von der Landesversammlung bewilligt werden. Als unmittelbar nach der Wiedereröffnung der Landesversammlung am 4. November die Regierung eine Forderung von 300.000 fl stellte, kam es zu einer erregten Auseinandersetzung. Die Landesversammlung konnte sich nicht dazu bereit finden, bei der Unterdrückung des kurhessischen Volkes mitzuwirken und die Macht des alten Bundestages wiederherzustellen, welcher auch die württembergische Verfassungsrevision verhindern würde. Daher lehnte sie die Forderung der Regierung ab.

Die Regierung löste die Landesversammlung unverzüglich auf und erklärte, daß sie zum Wohl des Landes nach § 89 VU das Notwendige vorkehren werde. Hinsichtlich der Verfassungsrevision wurden weitere Verfügungen angekündigt. Die Wahl eines Ausschusses wurde verboten. Stattdessen wurde der am 10. August 1849 gewählte Ausschuß wieder eingesetzt, welcher sich jedoch weigerte, zusammenzutreten. Der von der Landesversammlung trotz des Verbotes gewählte Ausschuß wurde von der Regierung gewaltsam aufgelöst (19).

Als Gründe gab die Regierung an, daß die Ablehnung der Exigenz durch die Landesversammlung mit der verfassungsmäßigen Stellung der Regierung im Deutschen Bund unvereinbar sei und daß nach dem bereits vorliegenden Kommissionsbericht jede Hoffnung auf eine Verständigung geschwunden sei. Die Verfassungsrevision werde daher nach rechtlicher und tatsächlicher Notwendigkeit in denjenigen Zustand zurückversetzt, in welchem sie sich vor Erlassung des Gesetzes vom 1. Juli 1849 befunden habe (20).

- (19) Kreuzer, "Zur Geschichte des württembergischen Verfassungslebens", Aktenstücke über den Konflikt zwischen dem von der aufgelösten dritten Landesversammlung gewählten Ausschuß und der Regierung, Stuttgart 1851.
- (20) Bereits am 2. Nov. hatte Linden dem König erklärt, daß nach den vorliegenden Berichten über die beiden ersten Kapitel keine Aussicht auf eine Verständigung bestehe. Der Antrag zu Art. 2 spreche aus, daß der Deutsche Bund nicht mehr bestehe und daß die Regierung in der deutschen Frage nicht ohne die Zustimmung der Stände handeln dürfe. Desgleichen könne nicht davon die Rede sein, die Grundrechte einfach und unverstümmelt in die neue Verfassung zu übertragen, da sie keine Wirkung als Reichsgesetz erlangt hätten (E 9 73).

Die Einberufung der alten Ständeversammlung war bereits vom Oktoberministerium gleich zu Beginn für den Fall angekündigt worden, daß die Verfassungsverhandlungen scheitern sollten; doch hatte die Regierung stets anerkannt, daß die Standesvorrechte aufgehoben seien und die Ständeversammlung nur unter Ausschluß der Standesherrn und der ritterschaftlichen Abgeordneten einberufen werden könne. Inzwischen war es durch die politische Entwicklung in Deutschland unmöglich geworden, die Standesherrn weiterhin von der Verfassungsrevision auszuschließen. Die vollständige Wiederherstellung der alten Ständeversammlung war auch aus dem Grund notwendig, weil die landstandschaftlichen Rechte der Standesherrn und Ritter durch das Gesetz vom 1. Juli 1849 noch nicht aufgehoben worden waren. Denn nach Art. 2 des Gesetzes blieb die Verfassung in Kraft, soweit sie nicht durch dieses Gesetz und die Grundrechte abgeändert war. Nun trat aber nach Art. 1 Abs. 4 des Einführungsgesetzes der § 7 der Grundrechte nur unter dem Vorbehalt des Art. 8 des Einführungsgesetzes in Kraft, welcher bestimmte, daß die Abänderung der Landesverfassung, welche durch die Abschaffung der Standesvorrechte notwendig werde, durch die bestehenden Organe der Landesgesetzgebung oder durch eine neu zu wählende Landesversammlung erst vorzunehmen sei. Damit war durch das Gesetz vom 1. Juli 1849 die Verfassung nicht abgeändert, sondern lediglich bestimmt worden, wie die zur Aufhebung der politischen Standesvorrechte notwendige Revision der Verfassung zu erfolgen habe (21).

Aus diesem Grund riet der Geheime Rat davon ab, der Verfassungsrevision vorzugreifen, indem man schon zum voraus den Adel ausschließe. Denn Art. 8 des Einführungsgesetzes habe die privilegierten Mitglieder der Landesvertretung nicht von der Beratung über die zur Abschaffung der Standesvorrechte vorzunehmende Verfassungsrevision ausgeschlossen, sondern die Vereinbarung hierüber alternativ entweder den bisherigen Organen der Landesgesetzgebung oder einer hierzu eigens einzuberufenden Landesversammlung überlassen. Nachdem sich dieser Weg als unausführbar erwiesen habe, bleibe nur die erste Möglichkeit offen (22).

(21) Holzinger, K.d.A. 1848/49, Prot. S. 3112

(22) E 33/34 C 37 III (28./29. Jan. 1851)

Damit verzichtete man auf die ursprünglich in Aussicht genommene Maßnahme, eine Versammlung nach den Vorschriften der Verfassungsurkunde aber unter Ausschluß der Standesherrn und ritterschaftlichen Vertreter zu berufen, da sie halb auf Recht, halb auf Oktroyierung beruhte. Erst recht fehlte der Oktroyierung einer neuen ersten Kammer die rechtliche Grundlage.

Die Hinzuziehung der Standesherrn zur Verfassungsrevision war bereits im September 1850 vom König befürwortet worden, da wichtige politische Gründe für eine Beteiligung des Adels und der Geistlichkeit an der Verfassungsrevision sprächen. Zwar komme es zunächst darauf an, was in Frankfurt geschehe; würden dort die Rechte des Adels nicht anerkannt, so könne er sich nicht mehr darauf berufen. Da dies noch ungewiß sei, müsse man mit dem Adel verhandeln. Würde er der neuen Verfassung zustimmen, dann seien alle Reklamationen für später ausgeschlossen. Für den Fall, daß die Standesherrn die Beibehaltung der bisherigen ersten Kammer erzwingen wollten, indem sie nicht auf die Beratung des Regierungsentwurfs eingingen, war der König entschlossen zu oktroyieren, da er nicht die Absicht hatte, dem Adel Konzessionen zu machen. Die Standesherrn hätten 1849 ihren Posten verlassen; sie hätten seit 1828 die Regierung in allen ihren Maßnahmen gehemmt und seien nicht als Landstände zu betrachten, sondern als solche, mit denen über ihre Ansprüche paktiert werden solle. Bei der Einberufung der alten Ständeversammlung könne es sich nicht um die Wiederherstellung der alten Ordnung handeln, sondern nur um einen neuen Weg, um die neue Verfassung ins Leben treten zu lassen. Wenn sich Regierung und zweite Kammer einig seien, könne die erste Kammer nicht widerstehen, da sie ihren Einfluß völlig verloren habe (23).

Das Ende der Verfassungsrevision

Am 29. November 1850 hatte Preußen in Olmütz Österreich nachgeben müssen. Preußen gab seine Unionspolitik auf, doch war vereinbart worden, die deutschen Verhältnisse auf freien Konferenzen neu zu regeln. Die Dresdener Konferenzen wurden am 23. Dezember 1850 eröffnet. Ihre Aufgabe war die Reform der Bundesverfassung, insbesondere die Reorganisation der obersten Bundesbehörden; doch wurden auch andere Reformen erwartet, wozu vor allem auch eine Revision des Art. 14 der Bundesakte gehörte.

Daher schien eine Verständigung mit den Standesherrn in Württemberg zunächst nicht unwahrscheinlich zu sein. Die Regierung wollte die Verfassungsrevision zunächst bis zu einer Revision des Art. 14 der Bundesakte aufschieben, doch nahm sie bereits zu Beginn des Jahres 1851 Verbindung mit den Standesherrn auf, um deren Forderungen zu erfahren. Prinz Karl von Oettingen-Wallerstein, der die Standesherrn auf den Dresdener Konferenzen vertrat, erklärte, daß die Standesherrn mit einer aus dem Großgrundbesitz abgeleiteten Landstandschaft zufrieden wären und auch nicht fernerhin auf das für die erste Kammer festgesetzte Stimmenverhältnis bestehen wollten, sondern die Beiziehung anderer Mitglieder in die erste Kammer zugeben würden (1). Damit war für die Regierung zunächst die von Seiten der Standesherrn drohende Gefahr beseitigt.

Das andere Hindernis war die zweite Kammer. Vor allem von der demokratischen Partei war zu erwarten, daß sie sich einer Vertretung des Großgrundbesitzes und damit einer versteckten Anerkennung der landstandschäftlichen Rechte des Adels widersetzen werde; auch die konstitutionelle Partei würde einer zu offenkundigen Vertretung des Adels widersprechen. Daher beschloß das Gesamtministerium am 7. März 1851 mit Zustimmung des Königs, der Ständeversammlung zwar schon jetzt Vorlagen zur Verfassungsrevision zu machen, gleichzeitig aber zu erklären, daß bis zur Regelung dieser Angelegenheiten durch den Bund nichts geschehen könne (2).

Aufgrund der mit den Standesherrn geführten Verhandlungen wurde ein neuer Entwurf des IX. Kapitels ausgearbeitet.

(1) E 9 73 {7. März 1851}
(2) E 9 73 {7. März 1851}

Ein im April im Innenministerium angefertigtes Gutachten sah für die erste Kammer 54 Mitglieder vor, nämlich 22 Vertreter des Adels (teils Viril- und Kuriatstimmen, teils gewählte Vertreter der Ritterschaft), 16 Vertreter der Höchstbesteuerten, 6 Vertreter der Industrie und 10 vom König ernannte Mitglieder; ferner sollten eventuell die Prinzen des kgl. Hauses, 2 Vertreter der protestantischen Kirche und der Bischof von Rottenburg vertreten sein (3).

Die Minister beschlossen aufgrund dieses Gutachtens, daß die erste Kammer aus 50 Mitgliedern bestehen solle, und zwar aus den 10 größten Grundbesitzern, 10 Vertretern der übrigen Fideikommißbesitzer, welche eine direkte Staatssteuer von 100 fl entrichteten, 16 Abgeordneten der Höchstbesteuerten, 2 Vertretern der protestantischen Kirche, dem katholischen Landesbischof, einem Abgeordneten der Universität und 10 vom König ernannten Mitgliedern (4). Diese Regelung erschien der Regierung angemessen, da sie die Rechte der Standesherrn und der Ritterschaft anerkannte und ihnen eine Vertretung ihrer Interessen zugestand, ohne daß diese fernerhin die Möglichkeit hatten, durch ihr Veto die Gesetzgebung zu hemmen.

Am 19. März 1851 wurden die Neuwahlen zur Ständeversammlung angeordnet. Die Demokraten wollten zunächst die Wahlen boykottieren, da sie die Wiederherstellung der alten Ständeversammlung für verfassungswidrig hielten und weiterhin das Wahlgesetz vom 1. Juli 1849 als gültig ansahen (5). Da sie aber keine andere Möglichkeit sahen, ihre Ansprüche zu verfechten, nahmen sie schließlich an den Wahlen teil. Die Wahlen ergaben 18 (durch Nachwahlen 20) Mandate für die Demokraten, 35 Mandate für die Liberal-Konservativen und 15 Mandate für regierungstreue Abgeordnete, welche durch die 23 privilegierten Mitglieder verstärkt wurden.

Am 6. Mai 1851 wurde die Ständeversammlung eröffnet. In der Thronrede sprach die Regierung ihre Bereitschaft aus, die Verhandlungen über die Verfassungsrevision alsbald wieder aufzunehmen. Beide Kammern wurden zur Verständigung aufgefordert,

(3) E 150/153 2064

(4) E 9 73 (25. April)

(5) Die Diskussion um das Wahlgesetz spielte auch bei der Verfassungsrevision von 1867 eine Rolle; L. Kielmeyer, "Die Verfassungsrevision und das Gesetz vom 1. Juli 1849", Stuttgart 1867.

da nur durch weise Mäßigung und versöhnliches Entgegenkommen aller Beteiligten ein Ergebnis erzielt werden könne, das geeignet sei, die Zukunft des Landes zu sichern.

Zunächst protestierten am 7.Mai die 18 demokratischen Abgeordneten gegen die Aufhebung des Gesetzes vom 1.Juli 1849 und erklärten, daß sie die Berufung der alten Ständeversammlung nicht als berechtigt ansähen, sondern weiterhin das Gesetz vom 1.Juli 1849 für gültig hielten. Am 9.Mai verwahrten sich weitere 41 Abgeordnete gegen die Wiederherstellung aufgehobener Standesvorrechte (6).

Am 13.Juni 1851 wurde der zweiten Kammer der neue Verfassungsentwurf vorgelegt (7). Die Grundrechte wurden mit kleinen Einschränkungen aus dem früheren Entwurf übernommen. Wesentlich abgeändert waren die Kapitel über die obersten Staatsbehörden und über die Ständeversammlung. In bezug auf die obersten Staatsbehörden griff man wieder auf die ursprünglich vorgesehene Trennung von Staatsministerium und Staatsrat zurück. Zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte und als letzte Instanz in Verwaltungsstreitigkeiten war ein besonderer Gerichtshof vorgesehen.

Die wichtigsten Änderungen fanden sich im IX.Kapitel Die erste Kammer sollte bestehen aus den 10 Höchstbesteuerten aus gebundenem Grundbesitz (8), 10 Vertretern der übrigen Fidei-

-
- (6) Am 26.Februar 1852 sprach die zweite Kammer mit 48:38 Stimmen aus, daß die Rechtsgültigkeit der Wiederherstellung der alten Ständeversammlung durch die Wahl entschieden sei. Die große Mehrheit des Volkes habe durch die Vollziehung der Wahl nach den Bestimmungen der Verfassung von 1819 zugestimmt, daß die darin festgesetzte Landesvertretung zu dem von der Regierung angegebenen Zweck wieder in rechtliche Wirksamkeit trete. Die Zuständigkeit der Ständeversammlung beruhe somit auf dem mit dem Willen der Regierung übereinstimmenden Willen des Volkes, und die Verordnung der Regierung, worin sie diesen Willen ausgedrückt habe, sei, wenn sie an sich nicht rechtsgültig gewesen wäre, durch die nachfolgende Zustimmung des Volkes rechtsgültig geworden (Beil. S.506).

(7) Beil. S.97 ff.

- (8) Es waren dies die Fürsten von Thurn und Taxis (16.000 fl), von Waldburg-Wolfegg (6000 fl), von Hohenlohe-Oehringen und Oettingen-Wallerstein (4000 fl, von Hohenlohe-Langenburg und Hohenlohe-Schillingsfürst (2500 fl), von Hohenlohe-Bartenstein, Königsegg-Aulendorf, Hohenlohe-Kirchberg und Löwenstein-Freudenberg (2000 fl).

kommißbesitzer mit einer Staatssteuer von 100 fl, 16 Abgeordneten der 480 übrigen Höchstbesteuerten (je 4 aus jedem Kreis), 2 Vertretern der protestantischen Kirche, dem katholischen Landesbischof, einem Vertreter der Universität, 10 vom König für die Dauer einer Wahlperiode ernannten Mitgliedern und den Prinzen des königlichen Hauses.

Die 64 Abgeordneten der zweiten Kammer sollten nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählt werden, wobei auf 200 Einwohner 1 Wahlmann kam. Für Staatsbeamte wurde zur Annahme der Wahl die Genehmigung der vorgesetzten Behörde verlangt. Der Landtag sollte alle zwei Jahre zusammentreten. Der ständische Ausschuß wurde aufgehoben. Im übrigen waren die Bestimmungen dieselben wie im Entwurf vom Oktober 1850.

Inzwischen waren die Dresdener Konferenzen am 15. Mai 1851 ergebnislos zu Ende gegangen. Daß der wiederhergestellte Bundestag den Art. 14 der Bundesakte revidieren werde, war nicht zu erwarten. Damit war für die Standesherrn jeder Grund entfallen, auf ihre landstandschaftlichen Rechte zu verzichten. Sie waren im Gegenteil darauf bedacht, ihre Mehrheit in der ersten Kammer zu benutzen, um ihre alten Rechte wiederherzustellen oder eine Entschädigung für die 1848/49 erlittenen Verluste zu erlangen.

Am 23. Juni gingen die Standesherrn zum Angriff gegen den Verfassungsentwurf und gegen die Grundrechte über. Prinz Karl von Oettingen-Wallerstein erklärte im Namen der Standesherrn, daß die Grundrechte weder in der Eigenschaft eines allgemeinen deutschen Gesetzes noch als Landesgesetz in Württemberg Geltung erlangt hätten. Als ein allgemeines deutsches Gesetz seien sie nicht gültig, da die deutschen Regierungen nicht ihre nach dem Vereinbarungsprinzip erforderliche Zustimmung gegeben hätten. Auch hätten sie nach den Bestimmungen des Einführungsgesetzes keine unmittelbare Gültigkeit als Landesgesetz erlangen, sondern den Landesverfassungen lediglich als Norm dienen und erst in die Landesgesetzgebung eingeführt werden sollen. Ihre Rechtsverbindlichkeit für Württemberg sei durch keinen eigenen gesetzgeberischen Akt seitens der Organe der Landesgesetzgebung ausgesprochen worden; der Ministerialverfügung vom 14. Januar 1849 könne keine Gesetzeskraft zugesprochen werden. Auch aus dem Gesetz vom 1. Juli 1849 könne man die Geltung der Grund-

rechte als Landesgesetz nicht herleiten, da dieses Gesetz aufgrund der §§ 161 und 183 VU nicht in verfassungsmäßiger Weise zustandegekommen sei. Dasselbe gelte auch für die anderen infolge der Grundrechte erlassenen Gesetze, so daß es nicht unmöglich sei, daß diese wegen Verstoßes gegen § 161 VU revidiert werden müßten. Durch die Grundrechte sei also weder die Landesverfassung noch das Bundesrecht abgeändert worden, noch könne die Landesverfassung gemäß einer nicht in Geltung stehenden Norm abgeändert werden (9).

Die Regierung versuchte einen Beschluß der ersten Kammer über diese Frage zu verhindern, um nicht von vornherein die Verfassungsrevision scheitern zu lassen. Die Grundrechte seien von den damals anerkannten Gewalten verkündet worden; eine Revokation des Reichsgesetzes sei nicht erfolgt. Sie könnten daher, soweit sie aufgrund des Einführungsgesetzes Geltung erlangt hätten, nur auf dem Wege der Landesgesetzgebung abgeändert werden. Die zur Durchführung der Grundrechte in Württemberg erlassenen Gesetze seien gültig zustandegekommen. Die Bedenken wegen des § 161 VU seien unerheblich, da eine derartige Auslegung des § 161 VU es jeder der beiden Kammern ermöglichen würde, den Fortgang des Landtags zu stören. Die Ungültigkeit des Wahlgesetzes könne auch aus § 183 VU nicht gefolgert werden.

Der übrige Teil der Grundrechte, welcher als leitende Norm für die Landesgesetzgebung zu gelten habe, solle, soweit er der Einführung wert sei, durch die künftige Verfassungsrevision eingeführt werden. Es sei 1848 klar erkannt worden, daß die politischen Rechte des Adels einer Reform bedürften, da sie mit der allgemeinen Rechtsanschauung nicht mehr vereinbar seien. Da der Adel selbst zugegeben habe, daß der rechtlich

-
- (9) Bericht der staatsrechtlichen Kommission über die Einführung und Gültigkeit der Grundrechte; Referent Prinz Karl von Oettingen-Wallerstein. K.d.St., Beil. S.57 ff.
Zu den §§ 161 und 183 VU s.o. S.14/15.
Das Interesse der Standesherrn an der Rückgängigmachung der Gesetzgebung von 1849 ist durchaus verständlich. Durch die Ablösungsgesetze hatten sie 10.000.000 fl verloren. Die Einbeziehung in den Amts- und Gemeindeverband brachte neue Steuerlasten. Durch die Aufhebung der Gerichts- und Grundherrschaft war ihre Herrenstellung endgültig beseitigt, und sie waren gleich allen Bürgern in den Staats- und Gemeindeverband eingegliedert, was manchen in seinem Standesbewußtsein schwer traf.

autonome Grundbesitz in Zukunft die Grundlage seines politischen Einflusses sein solle, müsse es möglich sein, das politische Leben auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Verfassung könne nicht revidiert werden, wenn der Antrag angenommen werde, daß die Regierung keinen Teil der Grundrechte ausführen dürfe. Über die Gültigkeit der Grundrechte könne nur dadurch entschieden werden, daß diejenigen Bestimmungen der Grundrechte, welche in Württemberg gelten sollten, entweder bei der Vereinbarung der Verfassung oder durch besondere Gesetzgebung in verfassungsmäßiger Weise verabschiedet und die übrigen Bestimmungen zur Vermeidung jeder Rechtsunsicherheit beseitigt würden (10).

Die Regierung vermochte es nicht, die Kammer der Standesherren zur Aussetzung ihres Antrags zu veranlassen. In ihrer Adresse an den Geheimen Rat vom 24. Juni 1851 beantragten die Standesherren, daß die Verfügung vom 14. Januar 1849 als nicht in Kraft stehend erklärt werde. Außerdem erklärten sie, daß die Gesetze, durch welche einzelne den Grundrechten entsprechende Verfügungen verabschiedet worden seien, wie jedes Landesgesetz insofern beanstandet werden könnten, als sie entweder erweislich nicht verfassungsmäßig zustandegekommen seien oder Bestimmungen enthielten, welche die Grenze der Landesgesetze überschritten; also alle Gesetze, welche nach der Selbstauflösung der ersten Kammer 1849 ohne Zustimmung der Standesherren verabschiedet worden waren oder welche den in Art. 14 der Bundesakte festgestellten Rechten widersprachen.

Es handelte sich hierbei um folgende Gesetze (11):

Das Gesetz vom 18. Juni 1849 betreffend die Ausdehnung des Amts- und Gemeindeverbands auf sämtliche Teile des Staatsgebiets (§ 7 der Grundrechte und Art. 3 des Einführungsgesetzes),

Das Gesetz vom 17. Juni 1849 betreffend die Ablösung der Zehnten, sowie

Das Gesetz vom 24. August 1849 betreffend die Beseitigung der Überreste älterer Abgaben (§ 35 Abs. 2 und § 36 der Grundrechte),

Das Gesetz vom 1. Juli 1849 betreffend die Einberufung einer Versammlung von Volksvertretern zur Beratung einer Revision der Verfassung (§ 7 Abs. 2 der Grundrechte und Art. 8 des Einführungsgesetzes),

(10) K.d.St., Prot. S. 83 ff, insbesondere S. 109.
Sprecher der Regierung waren Frh. v. Wächter-Spittler und Frh. v. Linden.

(11) K.d.A., Beil. S. 155

Das Gesetz vom 4. Juli 1849 betreffend die Aufhebung der patrimonialen Gerichtsbarkeit und Polizeiverwaltung (§ 35 Abs. 1 der Grundrechte),

Das Gesetz vom 14. August 1849 betreffend die Aufhebung der befreiten Gerichtsstände (§ 43 der Grundrechte),

Das Gesetz vom 14. August 1849 über das Verfahren in Strafsachen, welche vor die Schwurgerichte gehören (§§ 45 und 46 der Grundrechte),

Das Gesetz vom 17. August 1849 über das Jagdwesen (§ 37 der Grundrechte).

Das Gesetz vom 17. Dezember 1849 betreffend die Aufhebung des zwischen dem Staat und dem fürstlichen Hause Thurn und Taxis bestehenden Lehensverbandes hinsichtlich der königlichen Posten (§ 39 der Grundrechte) war bereits durch Einspruch der Bundeszentralcommission aufgehoben.

Die zweite Kammer antwortete am 28. Juni auf diesen Angriff und erklärte mit 64:24 Stimmen, daß die Grundrechte einschließlich des Einführungsgesetzes für Württemberg verbindliche Kraft hätten und nur durch verfassungsmäßige Verabschiedung aufgehoben oder abgeändert werden könnten. Die von der Kammer der Standesherrn dem § 161 VU gegebene Auslegung, durch welche sämtliche seit der Selbstauflösung der ersten Kammer verabschiedeten Gesetze in Frage gestellt wurden, wurde einstimmig (mit den Stimmen der Privilegierten) als unbegründet abgelehnt.

Der Kommissionsbericht (12) unterstrich vor allem die Bedeutung des Gesetzes vom 1. Juli 1849 für die Gültigkeit der Grundrechte in Württemberg. Bei der Beratung des Art. 2 war damals angeführt worden, daß die Grundrechte als Reichsgesetz ohne Sanktion durch die Landesgesetzgebung in Kraft getreten seien. Daher sollten durch Art. 2 die Grundrechte ausdrücklich als Landesgesetz anerkannt werden für den Fall, daß die Nationalversammlung ihr Ziel nicht erreiche (13). Durch die Verkündung des Gesetzes vom 1. Juli 1849 waren daher die Grundrechte nach Auffassung der Kommission für Württemberg als rechtsgültig anerkannt.

Damit widersprach die Kommission der Regierung, welche die Grundrechte nur als Reichsgesetz anerkannt haben wollte und sich damit eine Abänderung durch die Landesgesetzgebung

(12) Beil. S. 178 ff. Kommissionsmitglieder waren: Schoder, Probst (Demokraten); Reyscher, Duvernoy, Weber, Notter, Redwitz, Alois Wiest, Andreas A. Wiest (konstitutionell); v. Teuffel, Prälat v. Mehring (konservativ).

(13) K.d.A. 1848/49, Prot. S. 3111-3116

oder durch eine künftige deutsche Verfassung vorbehielt. Bereits das Oktoberministerium hatte erklärt, daß die Erwähnung der Grundrechte als Landesgesetz in Art.2 nur enuntiative Bedeutung habe (14). Auch jetzt erklärte die Regierung, daß die vollständige Einführung der Grundrechte als Landesgesetz unter keinen Umständen so nebenbei durch eine in der Kammer eingebrachte Ergänzung ohne alle gesetzliche Form habe durchgeführt werden können. Die Einführung der Grundrechte könne nicht als die ausgesprochene Absicht des Art.2 angesehen werden, da es ja gerade der Zweck dieses Gesetzes gewesen sei, eine Versammlung einzuberufen, welche die Grundrechte in die Verfassung und in die Landesgesetzgebung einführen sollte, soweit es nicht durch Art.1 des Einführungsgesetzes und die Gesetzgebung von 1849 geschehen sei. Die unbedingte Anerkennung der von der Nationalversammlung beschlossenen Grundrechte bedeute einen Eingriff in die Landesgesetzgebung. Die Regierung müsse die Grundrechte den Verhältnissen und Bedürfnissen des Landes anpassen können. Eine Entscheidung über die Gültigkeit der Grundrechte könne nur durch die Gesetzgebung bzw. durch die Verfassungsrevision herbeigeführt werden. Alles, was durch die Gesetzgebung bereits eingeführt sei oder in die neue Verfassung aufgenommen werde, solle gelten, das übrige nicht, wobei es gleichgültig sein solle, ob es nie gegolten oder rechtlich zu gelten aufgehört habe (15).

Da dieser Vorschlag bereits durch die Kammer der Standesherren zurückgewiesen worden war, konnte auch die zweite Kammer auf eine klare Stellungnahme über die Gültigkeit der Grundrechte nicht verzichten. Denn waren diese einmal für ungültig erklärt, dann bestand auch keine Notwendigkeit mehr, die Verfassung "gemäß einer nicht in Geltung stehenden Norm" zu revidieren.

Am 1.Juli 1851 wurde die Ständeversammlung vertagt, um den Kommissionen Zeit für ihre Arbeit zu geben. Der Bericht der Verfassungskommission lag am 12.September gedruckt vor. Er hielt an der Aufhebung der Standesvorrechte fest und wich auch sonst in einigen Punkten vom Regierungsentwurf ab (16).

(14) Schlayer, 2.IV, Prot. S.425; es ging um die Formulierung: durch die "als Landesgesetz geltenden" Grundrechte.

(15) v.Plessen (Justizminister), Prot. S.524

(16) Beil. S.1455 ff.

Die Kommission beantragte, über das Verhältnis zum Deutschen Bund keine Bestimmungen zu treffen, um nicht den Deutschen Bund oder eine andere ohne Nationalvertretung zustandegewommene Bundesverfassung anzuerkennen. Zu den Grundrechten sollten auch die durch die Gesetzgebung bereits verwirklichten Bestimmungen aufgenommen werden, um sie gegen die Bestrebungen der Standesherrn zu schützen. Auch wurde die Aufhebung der Fideikomnisse verlangt, welche nach dem Regierungsentwurf die Grundlage für die erste Kammer bildeten.

Für die Kirchen forderte die Kommission die Unabhängigkeit von der staatlichen Gewalt bei der Ausbildung, Prüfung und Ernennung ihrer Diener und die freie Ausübung ihrer Disziplinargewalt gegenüber den Geistlichen. Das evangelische Konsistorium dürfe nicht mehr Staats- und Kirchenbehörde gleichzeitig sein. Im übrigen sollten die durch Vertrag oder Kirchenverfassung begründeten Rechtsverhältnisse nicht einseitig abgeändert werden. Die durch die §§ 77 und 82 VU den Kirchen zugesagte Ausscheidung des Kirchenguts dürfe nicht aufgehoben werden. Bei der Leitung des Schulwesens durch eine eigene Schulbehörde sollten auch die Kirchen vertreten sein (17).

Der von der Regierung vorgeschlagene Staatsrat wurde abgelehnt, da durch ihn wieder der Geheime Rat in die Verfassung eingeführt werde. Bei der Gesetzgebung wurde dem König das absolute Veto zuerkannt.

Die eigentliche Differenz zwischen Kommissionsbericht und Regierungsentwurf lag bei dem kritischen Punkt der Verfassungsrevision, nämlich bei der Bildung der ersten Kammer. Die Kommission hielt an der Aufhebung der Standesvorrechte fest und erklärte ihre Wiedereinführung durch die Vertretung der Fideikommißbesitzer für unzulässig. Fünf der elf Kommissionsmitglieder griffen auf den Regierungsentwurf vom Dezember 1849 zurück. Die erste Kammer sollte bestehen aus drei Prinzen des königlichen Hauses, 32 durch die 25 Höchstbesteuerten und 25 Vertreter der Amtsversammlungen eines jeden Oberamtsbezirks zu wählenden Abgeordneten (wobei eine Reorganisation der Amtsversammlungen jedoch Voraussetzung war), 4 Vertretern der Kirchen und der Universität und 6 Vertretern der Zentralstellen für Landwirtschaft und für Handel und Gewerbe. Die beiden demo-

(17) Mitglieder der Subkommission waren Duvernoy, Prälat v. Mehring und Alois Wiest (Ehingen).

kratischen Kommissionsmitglieder verlangten allgemeine indirekte Wahl; vier weitere Kommissionsmitglieder gingen mit Einschränkungen auf den Regierungsentwurf ein (18).

Bei der Wahl der zweiten Kammer war die Mehrheit der Kommission mit dem Dreiklassenwahlrecht einverstanden. Doch sollte die Zahl der Wähler der ersten bzw. der zweiten Klasse mindestens $\frac{1}{5}$ der Wähler der zweiten bzw. der dritten Klasse ausmachen, um ein zu großes Übergewicht der Höchstbesteuerten zu vermeiden; außerdem sollten die zur ersten Kammer Wahlberechtigten von den Wahlen zur zweiten Kammer ausgeschlossen sein. Ferner wurde auf je 100 Einwohner 1 Wahlmann verlangt, so daß etwa 15 Urwähler 1 Wahlmann wählen würden. Beamte sollten keines Urlaubs bedürfen. Der ständische Ausschuß sollte beibehalten werden (19).

Um bald Klarheit über die Möglichkeit einer Verständigung zu schaffen, schlug die Kommission in zwei präjudiziellen Anträgen vor, zunächst das Kapitel über die künftige Ständeverammlung zu beraten und der ersten Kammer die darüber gefaßten Beschlüsse mitzuteilen; des weiteren solle die zweite Kammer der Kammer der Standesherrn sofort mitteilen, daß die in Art. 8 des Einführungsgesetzes zu den Grundrechten bestimmte Erleichterung der Beschlußnahme, Zusammentritt beider Kammern zu einer Versammlung und Entscheidung durch einfache Stimmenmehrheit, bei der Abänderung der Verfassung anzuwenden sei.

Damit stand die Ablehnung des Regierungsentwurfs durch beide Kammern fest. Durch die Bestreitung der Gültigkeit

(18) Drei Minderheitsgutachten von Weber und Alois Wiest; v. Mehring; v. Teuffel.

(19) Die Kommission zog das Dreiklassenwahlrecht dem Zweiklassenwahlrecht vor. Nach dem bisherigen Wahlrecht wählten 2 Wähler erster Klasse direkt, 19 Wähler zweiter Klasse (vertreten durch 1 Wahlmann) indirekt. Die Wähler erster Klasse hatten also doppelt so viel Stimmrecht, obwohl sie nur 30% der direkten Staatssteuer zahlten. Nach dem Dreiklassenwahlrecht hätten die bisherigen Wähler erster Klasse nur eine von drei Kurien gebildet und die gleiche Zahl von Wahlmännern gestellt wie die beiden anderen Kurien. Durch das Hinzukommen der adeligen Großgrundbesitzer und durch die Beiziehung der Kapital- und Besoldungssteuer war jedoch eine Verringerung der Zahl der Wähler erster Klasse (10% der Wahlberechtigten) möglich, welche durch die Vorschläge der Kommission vermieden werden sollte.

der Grundrechte hatten sich die Standesherrn gegen das Prinzip der Verfassungsrevision, Einführung der Grundrechte und Aufhebung der Standesvorrechte, ausgesprochen, während die Mehrheit der zweiten Kammer, Demokraten und Konstitutionelle, lieber die Verfassungsrevision hätten scheitern lassen, als eine nicht den Grundrechten entsprechende Revision der Verfassung zuzulassen. Im übrigen war es zur Zeit der Abfassung des Kommissionsberichts bereits sehr fraglich, ob eine den Grundrechten entsprechende Verfassungsrevision ohne Einspruch des Bundes noch möglich sein werde.

Am 23. August 1851 beschloß die Bundesversammlung, daß die sogenannten Grundrechte des deutschen Volkes weder als Reichsgesetz noch, soweit sie nur aufgrund des Einführungs-gesetzes vom 27. Dezember 1848 oder als Teil der Reichsverfassung in den Einzelstaaten für verbindlich erklärt worden seien, für rechtsgültig gehalten werden könnten und deshalb insoweit in allen deutschen Bundesstaaten als aufgehoben zu erklären seien. Dieser Beschluß wurde am 5. Oktober durch königliche Verordnung in Kraft gesetzt. Gleichzeitig wurde in einer zweiten Verordnung über die Rechtsverhältnisse der Israeliten ausgesprochen, daß den Grundrechten in ihrer Gesamtheit die Eigenschaft eines württembergischen Landesgesetzes nie zugekommen sei.

Damit entfiel die Grundlage für eine Verfassungsrevision. Für die Standesherrn bestand nun keine Notwendigkeit mehr, von den ihnen in Art. 14 der Bundesakte gewährten Rechten ab-zugehen. Auch konnte die Regierung nicht die Grundrechte, die sie gegenüber dem Bund für ungültig zu erklären verpflichtet war, als Verfassungsbestimmungen wieder einführen (20).

Bei der Wiedereröffnung der Ständeversammlung am 21. Oktober wurden daher die beiden präjudiziellen Anträge der Verfas-sungskommission von der zweiten Kammer zurückgestellt und die Verfassungskommission mit der Erstattung eines Berichtes über die Gültigkeit der Grundrechte beauftragt.

(20) Dennoch scheint die Regierung eine Revision wenigstens einzelner Teile der Verfassung für möglich gehalten zu haben. Durch die zweite Verordnung vom 5. Okt. 1851 wurden den Israeliten die durch die Grundrechte zugestandenen Rechte bis zur Klärung der Verfassungsfrage provisorisch gewahrt. Weitere wesentliche Änderungen in der Rechtslage entstanden durch die Aufhebung der Grundrechte nicht.
E 33/34 M 25.

Zunächst reagierten die Standesherrn auf den Bundesbeschluß und zeigten damit, daß keinerlei Aussicht mehr auf eine Verfassungsrevision bestand, sondern im Gegenteil die Rückkehr zum früheren Rechtszustand angestrebt wurde, wie es die Standesherrn bereits durch die Berufung auf § 161 VU versucht hatten.

Bei der Verkündung des Bundesbeschlusses hatte die Regierung es unterlassen, den zweiten Satz zu veröffentlichen, welcher die Regierungen derjenigen Staaten, in denen Bestimmungen der Grundrechte durch besondere Gesetze in Kraft getreten waren, verpflichtete, sofort die erforderlichen Einleitungen zu treffen, um diese Bestimmungen außer Wirksamkeit zu setzen, soweit sie mit den Bundesgesetzen oder den ausgesprochenen Bundeszwecken in Widerspruch stünden. Da sich diese Verfügung nach Ansicht der Standesherrn auch auf Art.14 der Bundesakte erstreckte, verlangten sie von der Regierung, daß sie ungesäumt diesen zweiten Absatz verkünden lasse, damit er nach § 3 VU sogleich verbindliche Kraft erhalte (21).

Die Regierung wies diese Forderung der Standesherrn zurück, denn sie hätte sich damit den Standesherrn gegenüber verpflichtet, sämtliche zur Ausführung der Grundrechte erlassenen und mit den durch Art.14 der Bundesakte garantierten Interessen der Standesherrn nicht vereinbaren Gesetze rückgängig zu machen. Sie berief sich darauf, daß der zweite Absatz keine unmittelbare Rückkehr zu den früheren Rechten enthalte. Der Bundesbeschluß greife nicht unmittelbar in die Rechtsverhältnisse der Staatsangehörigen ein, sondern stelle nur allgemeine Grundsätze auf, deren praktische Ausführung der Landesgesetzgebung vorbehalten sei. Daher könne seine Vollziehung nicht durch die Verkündung des Bundesbeschlusses erfolgen, sondern es sei der gewöhnliche Weg der Gesetzgebung einzuschlagen. Den Ständen seien lediglich die nach dem Bundesbeschluß feststehenden Grundsätze "als die nicht zu verlassenden Anhaltspunkte" bekannt zu machen (22).

Damit bekundete die Regierung ihre Entschlossenheit, die durch die Landesgesetzgebung aufgehobenen Rechte der Standesherrn nicht mehr anzuerkennen. Sie wollte sich gegenüber

(21) K.d.St., Beil. S.193

(22) E 33/34 M 25

den Standesherrn ebensowenig zur vollen Wiederherstellung des alten Rechtszustandes verpflichten, wie sie sich gegenüber der Landesversammlung durch die unbedingte Anerkennung der Grundrechte als Landesgesetz zu deren vollständigen Aufnahme in die Verfassung hatte verpflichten lassen wollen. In beiden Fällen war sie darauf bedacht, sich nicht binden zu lassen, sondern nach eigenem Ermessen den Rechtszustand zu schaffen, der ihr den Verhältnissen des Landes vorteilhaft und angemessen erschien. Auch hoffte sie immer noch, daß die Bundesversammlung den Art.14 revidieren werde, da es ihr in Hinblick auf die in fast allen deutschen Staaten vorgenommenen Veränderungen untunlich erschien, jenen Artikel unverändert beizubehalten (23).

Auch die Standesherrn rechneten mit Modifikationen ihres durch Art.14 begründeten Rechtszustandes. Prinz Karl von Oettingen-Wallerstein hatte sich beim Bundestag zu Zugeständnissen bereiterklärt, durch welche auf die Zeitverhältnisse Rücksicht genommen werden solle und in denen in vollem Maße das enthalten sei, was man billigerweise den Berechtigten zumuten könne (24). Doch gingen die Standesherrn davon aus, daß ihnen die Rechte des Art.14 noch in vollem Umfang zustünden. Während die Regierung von den Standesherrn verlangte, sie sollten sich äußern, welche Rechte sie aufgrund der veränderten Zeitumstände noch wirklich in Anspruch nehmen wollten, erkannten die Standesherrn die inzwischen von der Landesgesetzgebung geschaffene Lage nicht an, sondern vertraten die Ansicht, daß es Sache der Regierung sei, die Modifikationen anzugeben, auf welche die standesherrlichen Familien sich einlassen sollten (25).

Darüber hinaus wurde sogar geltend gemacht, daß die ganze Frage nicht auf dem Weg der Gesetzgebung geordnet werden könne. Art.14 gebe jedem Standesherrn sein Recht, welches ihm auch nicht durch eine Majorität der Standesherrn geraubt werden könne. Selbst wenn eine solche Majorität mit der Regierung inverstanden wäre, manches von diesen Rechten aufzugeben,

-
- (23) Daß die Regierung zu gewissen Zugeständnissen bereit war, allein schon um ein Eingreifen des Bundes zu vermeiden, zeigen die Gesetzesentwürfe der folgenden Jahre. vgl. Pflugk-Harttung, "Das württembergische Ministerium Linden", Hist.Taschenbuch, 1888.
- (24) K.d.St., Prot. S.252
- (25) Graf v.Schaesberg, K.d.St., Prot. S.253

würde die Minderheit doch ihr Recht nicht verlieren, und es würden nur verschiedene Berechtigungen der Mitglieder des gleichen Standes bestehen. Daher sei es praktischer, die Standesherrn wieder in ihre alten Rechte einzusetzen und es dann den Einzelnen zu überlassen, auf welche Rechte sie verzichten wollten (26).

Somit lag in der Berufung auf Art.14 der Bundesakte zugleich ein Protest gegen die Landesgesetzgebung, da nach Ansicht der Standesherrn ihnen durch einseitigen Akt der Landesgesetzgebung nichts von ihren Rechten entzogen werden konnte und ihnen gegen solche Gesetze der Rekurs an die Bundesversammlung offenstand, bis zu deren Entscheidung ihnen gegenüber solche Gesetze nicht angewendet werden durften (27).

Die Kammer der Standesherrn legte eine feierliche Verwahrung gegen die Verweigerung oder Aufschiebung der Veröffentlichung des Bundesbeschlusses ein, welche jedoch zurückgewiesen wurde. Am 6.März 1852 erneuerten die Standesherrn ihren Protest und bemängelten, daß der Verfassungsentwurf, welcher sehr viele Grundrechtsbestimmungen enthalte, noch nicht zurückgenommen sei und daß auch sonst der Vollzug jener gesetzlichen Bestimmungen, welche der Revision unterworfen bzw. außer Wirksamkeit gesetzt werden sollten, noch unaufhaltsam fortschreite.

Während die Standesherrn den Art.14 der Bundesakte seinem vollen Umfang nach beanspruchten, hielt die Kammer der Abgeordneten in ihrem Beschluß vom 26.Februar 1852 an den Grundrechten fest. Die Frage, ob die Grundrechte ohne Mitwirkung einer Nationalversammlung aufgehoben werden könnten und ob sie mit Verkündung des Bundesbeschlusses vom 23.August 1851 jeden Anspruch auf Gültigkeit als Reichsgesetz in Württemberg verloren hätten, ließ der Kommissionsbericht (28) mit Rücksicht auf die politische Lage offen. Stattdessen vertrat die Kommission die Auffassung, daß die Grundrechte in ihrer Gesamtheit durch Art.2 des Gesetzes vom 1.Juli 1849 als Landesgesetz verfassungsmäßig verabschiedet seien und daher durch den Bundes-

(26) Fürst von Hohenlihe-Oehringen, K.d.St., Prot. S.258

(27) Reyscher, K.d.A., Prot. S.479; s.o. S.4/5

(28) Beil. S.512; Referenten: Duvernoy und Alois Wiest.

beschluß nicht betroffen würden, da durch die Verordnung vom 5.Okt.1851 die Grundrechte nur insoweit für ungültig erklärt worden seien, als sie als Reichsgesetz oder durch das Einführungsgesetz als Landesgesetz gültig waren, nicht aber, soweit sie durch einen eigenen gesetzgeberischen Akt (nämlich das Gesetz vom 1.Juli 1849) Gültigkeit erlangt hätten. Die von der Regierung in der zweiten Verordnung vom 5.Okt.1851 vertretene Ansicht, daß den Grundrechten die Kraft eines Landesgesetzes niemals zugekommen sei, könne daher nicht anerkannt werden.

Der zweiten Kammer ging es vor allem um den Grundsatz, daß die Grundrechte nicht durch einseitigen Akt der Regierung aufgehoben werden konnten. Auch wollte sie nicht die Rechtsgrundlage aufgeben, von welcher aus sie die Verwirklichung der noch nicht eingeführten Grundrechte fordern konnte. Mit 54:32 Stimmen erklärte sie daher am 26.Februar 1852 erneut, daß die Grundrechte für Württemberg verbindliche Kraft hätten und nur auf dem Weg verfassungsmäßiger Verabschiedung aufgehoben oder verändert werden könnten.

Dieser Beschluß der Kammer war insofern von Bedeutung, als zu erwarten war, daß sie sich bei allen Angelegenheiten der Gesetzgebung und Verwaltung, welche in den Grundrechten berührt waren, an deren Inhalt gebunden halten werde. Dadurch war ein Zusammenwirken von Regierung und zweiter Kammer für die Zukunft in Frage gestellt (29). Auch geriet die Regierung dem Bund gegenüber in eine unangenehme Situation, da durch diesen Beschluß der Kammer der Bundesbeschluß umgangen worden war.

Da sich der ganze Streit um die Auslegung des Art.2 des Gesetzes vom 1.Juli 1849 drehte, blieb nur eine Klärung durch authentische Gesetzesinterpretation übrig, zu welcher Übereinstimmung aller drei Faktoren der Gesetzgebung erforderlich war. Daher schlug Linden dem König vor, die durch die Landesgesetzgebung noch nicht eingeführten Grundrechte durch Gesetz aufzuheben, da es der Kammer weniger um den materiellen Wert der Grundrechte gehe, durch deren Aufhebung sich am materiellen Recht kaum etwas ändern würde, als vor allem um das Prinzip, daß die Regierung die Grundrechte nicht einseitig aufheben könne. Daher sollten die Grundrechte durch Gesetz aufgehoben und gleichzeitig erklärt werden, daß die auf verfassungsmäßigem

Weg verabschiedeten Gesetze hierdurch nicht berührt würden (30).

Am 6.März 1852 brachte die Regierung diesen Gesetzesentwurf ein, welcher die Grundrechte, deren Ungültigkeit als Reichsgesetz bereits ausgesprochen war, auch als Landesgesetz für ungültig erklärte, soweit nicht einzelne Bestimmungen als Landesgesetze eingeführt waren. Der Entwurf wurde am 15.März beraten. Die Kommission stellte fest, daß durch eine Ungültigkeitserklärung nur einige wenige Bestimmungen betroffen würden, welche nach Art.1 des Einführungsgesetzes sogleich in Kraft getreten waren, über welche sich aber keine oder abweichende Bestimmungen in der Landesgesetzgebung befanden (31).

Ein Vergleich der nach Art.1 in Kraft getretenen Grundrechtsbestimmungen mit den Bestimmungen der Landesgesetzgebung ergibt folgendes Bild (32):

- § 1-4 über die Verhältnisse der deutschen Staatsbürger im Reich für Württemberg nicht anwendbar
- § 5 die Strafe des bürgerlichen Todes hatte in Württemberg nicht bestanden
- § 6 Auswanderungsfreiheit bereits garantiert durch § 32 VU
- § 7
 - Abs.1,2 Aufhebung der Standesvorrechte durch die Gesetzgebung des Jahres 1849 weitgehend durchgeführt
 - Abs.3 Gleichheit vor dem Gesetz durch § 21 VU gewährleistet
 - Abs.4,5 Aufhebung von Titeln ohne Amt und Verbot auswärtiger Orden in Württemberg nicht beachtet
 - Abs.6 Zugänglichkeit der öffentlichen Ämter für alle Befähigten ausgesprochen durch § 22 VU
- § 8 Freiheit der Person gewährleistet durch die §§ 24 und 26 VU
- § 10 Unverletzlichkeit der Wohnung
- § 11 Beschlagnahme von Briefen und Papieren Die Grundrechtsbestimmungen über Verhaftung, Haus-suchung und Beschlagnahme von Papieren wichen durch das Erfordernis der Zustellung eines richterlichen Befehls vom württembergischen Recht ab.
- § 12 Briefgeheimnis; durch Strafgesetzbuch und Strafprozeßordnung gewährleistet

(30) E 9 73

(31) Kommissionsbericht, Beil. S.581 ff

(32) Beil. S.582

- § 13 Pressefreiheit, Verbot vorbeugender Maßnahmen und Verweisung von amtlich verfolgten Pressevergehen an Schwurgerichte
dem entsprach § 28 VU, das Pressegesetz von 1817, die Aufhebung der Zensur, der Konzessionseinholung und der Abgaben von politischen Zeitschriften durch Verordnungen und Gesetze von 1848/49 und das Schwurgerichtsgesetz vom 14.Aug.1849
- § 14 Glaubens- und Gewissensfreiheit
gewährleistet durch die §§ 24 und 27 VU
- § 15 Freiheit der Religionsausübung
den in Württemberg bestehenden Religionsgemeinschaften nicht bestritten
- § 16 Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis
durch § 27 VU nur den drei christlichen Bekenntnissen gewährleistet. Für die Israeliten provisorisch geregelt durch Verordnung vom 5.Okt.1951. Nach §§ 135 und 142 VU konnten nur Angehörige der drei christlichen Bekenntnisse zur Ständerversammlung gewählt werden.
- § 17 Keine Religionsgesellschaft genießt vor anderen Vorrechte durch den Staat.
Dem entsprach der Rechtszustand für die drei christlichen Bekenntnisse.
- § 18 Freiheit vom kirchlichen Zwang
- § 22 Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre
- § 24 Gründung von Erziehungs- und Unterrichtsanstalten, beschränkt durch die Bedingung der staatlichen Genehmigung und Aufsicht
- § 25 Schulzwang
vorgeschrieben durch das Schulgesetz von 1836
- § 28 freie Wahl des Berufs
garantiert durch § 29 VU
- § 29 Versammlungsrecht
geregelt durch das Gesetz vom 2.April 1848
- § 30 Vereinsfreiheit
in Württemberg praktisch anerkannt, doch ohne Garantie für politische Vereine
- § 31 Anwendung der §§ 29 und 30 auf Heer und Marine
- § 32 Eigentumsgarantie
gewährleistet durch §§ 24 und 30 VU mit Ausnahme der Vorschrift, daß eine Enteignung nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen kann.
- § 33 freie Verfügung über Grundeigentum
in Württemberg bestehendes Recht
- § 34 Aufhebung des Untertänigkeits- und Hörigkeitsverbands
gewährleistet durch § 25 VU und das Gesetz vom 4.Juli 1849 über die Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit

- § 35 Entschädigungslose Aufhebung der aus dem guts- und
Abs.2 schutzherrlichen Verband fließenden persönlichen
 Abgaben und Leistungen
 enthalten im Gesetz vom 24.Aug.1849
- § 36 Verbot der Belastung eines Grundstücks mit
Abs.2 unablösbaren Abgaben oder Leistungen
 geregelt durch das Gesetz vom 14.April 1849
- § 37 Jagdrecht
 wörtlich aufgenommen in die Gesetze vom
 17. und 24.Aug.1849
- § 42 Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt und
 Garantie des gesetzlichen Richters
 ausgesprochen durch §§ 93 und 26 VU
- § 44 Richterliche Unabhängigkeit
 garantiert durch § 46 VU

Durch die Ungültigkeitserklärung der Grundrechte wurden also nur einige unbedeutende Vorrechte des Adels betroffen, ferner Bestimmungen über Haft, Haussuchung und Beschlagnahme von Papieren, Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte von der Religion; die Bestimmungen über die wissenschaftliche Lehrfreiheit und die Freiheit, Unterricht zu geben; sowie die Vorschrift, daß eine Enteignung nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen könne.

Im Übrigen waren die Grundrechte, soweit sie in Württemberg unmittelbare Gültigkeit erlangt hatten, durch die Landesgesetzgebung garantiert. Die übrigen Grundrechte, die nach Vorschrift des Einführungsgesetzes erst noch zur Ausführung gelangen sollten, insbesondere die Aufhebung der landständischen Vorrechte des Adels, konnten gegen den entschiedenen Widerspruch des Adels ohnehin nicht eingeführt werden. Daher beantragte die Kommission, die nach dem Einführungsgesetz bereits in Kraft getretenen Grundrechte, soweit ausführbar, in die Landesgesetzgebung zu übernehmen und den Rest außer Kraft zu setzen. Die Kammer sprach sich jedoch mit 53:33 Stimmen für den Regierungsentwurf aus, da sie es nicht zur Krise kommen lassen wollte, nachdem die Regierung noch einmal eine klare Entscheidung verlangt hatte. Ein Zusatzantrag (33), daß die Revision der Verfassung aufgrund der am 13.Juni 1851 gemachten Regierungsvorlage vorbehalten bleibe, wurde von der Kammer abgelehnt.

Nachdem die zweite Kammer auf die Durchführung der Grundrechte verzichtet hatte, stand der Zurücknahme des Verfassungs-

(33) Antragsteller war Prälat v.Mehring.

entwurfs nichts mehr im Wege. Zur Zeit der Bearbeitung des Entwurfs war es noch nicht gewiß, ob nicht bei den Verhandlungen in Dresden einzelne Bestimmungen, namentlich der Art.14 der Bundesakte, abgeändert würden; auch war über die Grundrechte noch nicht entschieden. Nun war zu erwarten, daß selbst bei Annahme des Entwurfs ein Einspruch der Standesherrn die Wiederherstellung ihres Standschaftsrechts zur Folge haben würde. Zudem war eine Verständigung beider Kammern unwahrscheinlich, da die zweite Kammer auf die Beseitigung der Standesvorrechte bestand, obwohl nicht damit zu rechnen war, daß die Standesherrn gerade in Württemberg auf ein Recht verzichten würden, das ihnen Einfluß und Wahrung ihrer Interessen sicherte. Eine Vereinbarung war somit ausgeschlossen, eine Erörterung aber war wegen der Erregung der politischen Leidenschaften nur schädlich (34).

Daher wurde am 17. April 1852 der Verfassungsentwurf während einer Vertagung der Ständeversammlung zurückgenommen unter Berufung auf die Veränderungen der politischen Lage Deutschlands und auf die Meinungsverschiedenheiten beider Kammern, welche eine Verständigung aussichtslos erscheinen ließen.

Schlußbetrachtung

In der Revolution von 1848 brach eine schon seit langem schwelende Unzufriedenheit mit der bestehenden Ordnung des Staates hervor. Als Folge der französischen Revolution von 1789 hatten sich auch in Württemberg neue Ideen verbreitet, welche bereits während der Verfassungsberatungen 1815-1819 wirksam waren.

Die radikalsten Forderungen erhob damals die Partei der Bürgerfreunde. Neben den französischen Ideen der Volkssouveränität und der natürlichen Freiheit und Gleichheit aller Menschen war bei ihnen vor allem das Vorbild der englischen Selbstverwaltung und die Erinnerung an die alte Freiheit der Reichsstädte wirksam. Ihr Ziel war die Bekämpfung des Regiments der Schreiber und der Herren, der Beamten und der lebenslänglichen Magistrate, des städtischen Patriziats und des Adels. Sie forderten die völlige Gleichheit aller vor dem Gesetz, gleiches Wahlrecht für alle Staatsbürger, Gleichheit der Besteuerung, progressive Einkommensteuer. Die Vorrechte des Adels sollten nach dem Vorbild Englands auf den mit dem Besitz eines Gutes verknüpften Titel und Sitz in der ersten Kammer beschränkt werden.

Zur vollen Verwirklichung der Freiheit forderten die Bürgerfreunde die Autonomie der Gemeinden als Grundlage des Staatsverbands, die Selbstverwaltung der Oberamtsbezirke, die Teilnahme des Volkes an Verwaltung und Rechtsprechung, regelmäßige Wahl der Gemeinde- und Bezirksbeamten, Ausübung der Rechtspflege durch gewählte ehrenamtliche Richter und Geschworenengerichte, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens, Ersetzung des stehenden Heeres durch eine Landwehr. Durch diese Maßnahmen wollte man die Kosten senken und die Verwaltung vereinfachen. Der Staat sollte sich jeder Einmischung enthalten und lediglich die Oberaufsicht führen. Das Schlagwort von der monarchischen Republik bedeutete damals nicht die Aufhebung der Monarchie, sondern den Aufbau des Staates von unten heraus.

Auch die Volksvertretung wollte man neu gestalten. Eine Kammer sollte nur aus gewählten Abgeordneten des Volkes beste-

hen, die andere aus Pairs oder aus älteren, vom Volk gewählten Vertretern. Viele befürworteten das Einkammersystem. Die Einrichtung einer Kammer der Standesherren wurde von allen bekämpft (1).

Die Partei der Bürgerfreunde war von Anfang an eine von den Liberalen verschiedene Gruppe. Bei den Wahlen von 1819 unterlag sie. Auf die Gestaltung der Verfassung hatte sie keinen wesentlichen Einfluß und spielte nach 1820 in der Kammer keine Rolle mehr.

1830 bildete sich erstmals eine starke liberale Opposition, in welcher auch radikale Ideen an Boden gewannen. Die Gegensätze ließen 1848 die Opposition auseinanderbrechen. In der demokratischen Partei sammelten sich die Anhänger der radikalen Richtung. Ihr Programm nahm in zahlreichen Punkten die Forderungen der Bürgerfreunde auf, und gleich diesen bezeichneten sie sich als die Volkspartei. Ihre Forderungen liefen auf die Schaffung einer neuen Staatsform hinaus, in welcher das Volk sich selbst regieren und dem König nur der Name des Regenten bleiben sollte.

Es waren nicht nur Ideen, welche die Parteien voneinander schieden, sondern vor allem auch der soziale Gegensatz. Er hatte bereits 1819 die liberale Herrenpartei und die radikalen Bürgerfreunde getrennt und spielte auch 1848 bei der Parteibildung eine große Rolle. Während die konstitutionellen Liberalen sich auf das besitzende und gebildete Bürgertum stützten und die Gewährung politischer Rechte an die besitz- und bildungslose Masse ablehnten, sprachen die Demokraten mit ihren Forderungen vor allem das Kleinbürgertum, die Handwerker und Bauern an und versprachen ihnen die Förderung ihrer Interessen, Senkung der Staatslasten und gerechte Besteuerung. Vor allem aber forderten sie für das Kleinbürgertum die politische Gleichberechtigung, denn das bisherige Wahlrecht hatte die Besitzenden sehr stark begünstigt. Nicht nur der Adel, sondern auch das besitzende Bürgertum sollte auf seine politischen Vorrechte verzichten, welche letztlich nur zur Förderung seiner Interessen dienten. Daher lehnten sie auch die Wahl der ersten Kammer durch die Höchstbesteuerten ab, denn diese neue "Geldaristokratie" würde größer, einflußreicher und damit auch gefährlicher sein als vorher die Standesherren.

(1) Albert List, a.a.O.

Sehr wesentlich für die Demokraten war ihr Glaube an den Fortschritt der Vernunft und der Gleichheit, welcher sich unaufhaltsam und mit Naturnotwendigkeit vollziehe, da die fortschreitende Entwicklung die Grundbedingung des Lebens der Menschheit sei. Dieser Prozeß könne durch äußere Gewalt zwar aufgehalten, nicht aber verhindert werden, da die Demokratie nicht Menschen-, sondern Gotteswerk sei und die Gleichheit aller Menschen das Grundprinzip des Christentums darstelle. Die Demokratie werde sich daher mit Naturnotwendigkeit verwirklichen, und wenn dieses Gesetz von den Regierenden nicht beachtet werde, werde es sich gewaltsam durch Revolution durchsetzen und zur Republik führen (2).

Dieser Fortschritts Glaube bestimmte die Unnachgiebigkeit der Demokraten, an welcher die Verfassungsverhandlungen scheiterten. Die Demokraten waren davon überzeugt, daß sie das Element des Fortschritts verkörperten und daß ihre Forderungen sich früher oder später einmal durchsetzen würden. Daher beharrten sie fest auf den natürlichen und unveräußerlichen Rechten des Volkes und verzichteten auf halbe Reformen, damit der Gegensatz immer entschiedener werde, bis schließlich das im Adel und in den Dynastien entgegenstehende Hindernis beseitigt sein würde (3).

Das Scheitern der Verfassungsrevision war zugleich eine Folge der äußeren Entwicklung. Dem Märzministerium fehlte von Anfang an in der Verfassungsfrage eine entschiedene Haltung. Es versäumte, die schon seit langem notwendige Reform der Ständeversammlung vorzunehmen, solange es noch die Lage beherrschte, und dadurch den Einfluß der Radikalen zu vermindern, die vom Volk weniger aus Einsicht und innerer Überzeugung als aus Unzufriedenheit mit dem Bestehenden unterstützt wurden. Denn die Ideen der Demokratie fanden wegen der Unzufriedenheit des Kleinbürgertums und der wachsenden politischen Erregung große Volkstümlichkeit. Stattdessen gab das Märzministerium der so gefährlichen Forderung nach einer konstituierenden Versammlung nach und mußte sein Versprechen auch dann halten, als das Einführungsgesetz zu den Grundrechten die Ausschaltung des Adels und damit eine baldige Verfassungsrevision ermöglicht hätte. Während in vielen anderen deutschen Staaten 1848/49 die Verfassungen revidiert wurden, versäumte man in Württemberg den günstigen Augenblick

(2) Beobachter 1850, S.441 u.518; Zimmermann, 1.LV,S.313.

(3) Schoder, K.d.A. 1851/55, Prot. S.523

Nach dem Scheitern der Reichsverfassung und dem Sturz des Märzministeriums war es für eine Verfassungsrevision zu spät. Die Landesversammlung wurde von den Radikalen beherrscht, während in Deutschland die Reaktion rasche Fortschritte machte. Dadurch waren die Möglichkeiten der Regierung stark eingeschränkt. Zu einer eigenen Außenpolitik war Württemberg nicht in der Lage. Nachdem es die Union, teils aus Abneigung des Königs gegen Preußen, teils aus Furcht vor einer Mediatisierung, abgelehnt hatte, blieb nur der Anschluß an Österreich übrig, welches die Interessen der Mittelstaaten zu unterstützen versprach. Mit Hilfe der Mittelstaaten zwang Österreich Preußen zum Nachgeben, und als auf den Dresdener Konferenzen eine Einigung über eine Bundesreform nicht möglich war, wurde das alte Bundesrecht unter Bruch der 1848 gegebenen Versprechungen wiederhergestellt. Eine Nationalvertretung kam nicht zustande, die Grundrechte wurden für ungültig erklärt, die Rechte der Standesherrn beibehalten. Damit war die Grundlage für eine Revision der württembergischen Verfassung entfallen.

Die Demokraten hatten diese Entwicklung von Anfang an kommen sehen. Ihr Vorschlag, Württemberg aus dem deutschen Geschehen auszuklammern und in Württemberg als neutralem Staat die Errungenschaften der Reichsverfassung zu verwirklichen (4), verkannte, daß die Entscheidung hierüber nicht allein von Württemberg abhing. So kämpften sie gegen eine Entwicklung, die nicht aufzuhalten war, und versäumten, das zu sichern, was die Regierung zu geben bereit war.

Die Konstitutionellen waren in gewissen Grenzen zu Verhandlungen bereit, um wenigstens die Aufhebung der Standesvorrechte zu sichern. Dieses Ziel wäre durch die Annahme der den drei Landesversammlungen vorgelegten Entwürfe erreicht worden. Das der dadurch erreichte Status von Dauer gewesen wäre, war nicht anzunehmen. Zweifellos hätten die Standesherrn nach der Wiederherstellung des Bundes alles versucht, um wieder in ihre alten Rechte eingesetzt zu werden, und die Regierung hätte sich dem kaum widersetzen können. Doch wäre der alte Zustand wohl nicht völlig wiederhergestellt worden, da die Regierung selber eine Reform der ersten Kammer für dringend

notwendig erachtete. So wäre die Verfassungsrevision letzten Endes auf die Umwandlung der zweiten Kammer in eine reine Wahlkammer unter gleichzeitiger Verbesserung des Wahlrechts, sowie auf eine angemessene Vertretung des Adels, der Standesherrn und Ritter, in der ersten Kammer hinausgelaufen.

Dieses Ergebnis hätte den bestehenden Zustand verbessert, doch wurde es weder von den Konstitutionellen noch von den Demokraten gewünscht. So sehr die Vorstellungen beider Parteien in gewissen Fragen voneinander abwichen, so einig waren sie sich darüber, daß die Standesvorrechte unbedingt als aufgehoben zu betrachten seien. Je mehr die Außenpolitik der Regierung eine Rückkehr zum Bund und damit eine Gefährdung der Grundrechte erkennen ließ, desto entschiedener wurde die Haltung der konstitutionellen Partei. Denn, so hieß es, "Wir halten es für einen Übelstand, wenn eine Änderung der Verfassung nicht zustandekommt. Aber für ein Unglück würden wir es halten, wenn die Verfassung in einer den Grundrechten nicht entsprechenden Weise abgeändert würde. Sind wir dazu bestimmt, uns zur Zeit mit dem Alten begnügen zu müssen, so können wir der Zukunft um so zuversichtlicher entgegensehen; denn je weniger gerechte und billige Wünsche befriedigt werden, desto rascher reift die Zeit ihrer Entwicklung entgegen." (5)

"Die Gegner der Standesvorrechte wären Toren, würden sie ihren Bestand aufs neue bekräftigen, während sie die Überzeugung haben, daß das starre Festhalten der Privilegierten am Alten die Standesvorrechte am schnellsten und sichersten beseitigt. Eine den Grundrechten entsprechende revidierte Verfassung wäre unfehlbar von der Bundesversammlung annulliert worden. Der Einfluß der Gesamtaristokratie Deutschlands ist stärker als der Einfluß der einzelnen Fürsten. Aus demselben Grund ist die Regierung unserer Demokratie zum größten Dank verpflichtet, daß letztere durch das Übermaß ihrer Forderungen 1850 das Zustandekommen einer grundrechtlichen Verfassungsrevision verhindert hat." (6)

(5) Württ.Zeitung 1851, S.653 (10.Aug.)

(6) Württ.Zeitung 1851, S.817 (27.Sept.)

I. Quellen

=====

a) Akten

Kabinettsakten (Hauptstaatsarchiv Stuttgart)

- E 7 Staatsverwaltung im allgemeinen
fasc. 65 Ständeversammlung 1849/50
fasc. 82 Versammlung von Volksvertretern zur Beratung einer Revision der Verfassung 1849/50
- E 9 Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten
fasc. 73 Bundesangelegenheiten usw.
- E 14/15 Kabinettsakten IV
fasc. 373 Verfassungsrevision 1849-1906

Akten des Geheimen Rates (Hauptstaatsarchiv Stuttgart)

- E 33/34 fasc. B 155 Gesamtministerium 1849/50
(Sitzungsprotokolle)
- fasc. C 7 I Verfassungsänderungen 1849/51
- fasc. C 7 II Verfassungsänderungen 1849/60
- fasc. C 26 III Einberufung der Landstände 1849/60
- fasc. C 37 III Konstituierung der zweiten Kammer 1838/55
- fasc. M 25 (Deutscher Bund) Grundrechte 1851/52

Akten des Innenministeriums (Staatsfilialarchiv Ludwigsburg)

- E 150-153 fasc. 2062
fasc. 2063 (Landesverfassung, Landstände)
fasc. 2064

b) Landtagsprotokolle (gedruckt)

Die Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten und der württembergischen Kammer der Standesherrn auf den Landtagen von

1848, 1848/49, 1851/55

Die Verhandlungen der drei verfassungsberatenden Landesversammlungen des Königreichs Württemberg in den Jahren

1849 und 1850

Hauptregister über die Verhandlungen der Ständeversammlung des Königreichs Württemberg auf den Landtagen von 1838/56, bearbeitet im Auftrag des ständischen Ausschusses von C.V. Fricker, 1863

c) Regierungsblatt für das Königreich Württemberg

d) Presse

Beobachter
Württembergische Zeitung
Staatsanzeiger für Württemberg
Schwäbischer Merkur (Kronik)

e) Flugschriften und Broschüren

Mehring, Prälat Gebhard v.

Die allgemein gegliederte Volksvertretung
Stuttgart 1848

Pfeifer

Die Reform der Amtskörperschaften in Württemberg
1850

Pfizer, Paul Achatius

Die deutsche Einheit und der Preußenhaß
1849

Schübler, Eduard

Die Radicalreform der Staatsverwaltung und Verfassung
Württembergs vom Standpunkt des Volkes,
herausgegeben vom Volksverein in Stuttgart, 1849

Das konstitutionelle System vom Standpunkt der
Demokratie
1849 (Beilage zu Nr.298 des Beobachter)

Vereinsblätter

hrsg. v. Adolph Weisser
1849

Wagner, S.F.

Betrachtungen über ein großes einiges Deutschland und
über ein konstitutionelle Verfassung in Württemberg,
Ulm 1850

Wahlaufruf an das württembergische Volk

vom vorläufigen Wahlausschuß der Volkspartei
1849

Der konstitutionelle Wahlverein an die Wähler Württembergs,
Stuttgart 1849

II. Literatur

=====

Adam, Albert Eugen

Ein Jahrhundert württembergische Verfassung, 1919

Bauer, Clemens

Politischer Katholizismus in Württemberg bis zum
Jahre 1848,
Schriften zur deutschen Politik, Heft 23/24, 1929

Burkart, Odi

Die Zusammensetzung der württembergischen Landstände
in ihrer politischen Entwicklung,
rechts- und staatsw.Diss., Würzburg 1922

Fricker - Gessler,

Geschichte der württembergischen Verfassung,
im Auftrag des ständischen Ausschusses verfaßt
von Carl Viktor Fricker und Theodor v.Gessler,
Stuttgart 1869

Die Gegenwart

eine enzyklopädische Darstellung der neuesten
Zeitgeschichte für alle Stände in 12 Bänden
1848-1856 (Leipzig, Brockhaus)

- Goessler, Peter
Der Dualismus zwischen Volk und Regierung im Denken
der vormärzlichen Liberalen in Baden und Württemberg,
phil.Diss., Tübingen 1932
- Grube, Walter
Der Stuttgarter Landtag 1457 - 1957
1957
- Hartmann,
Regierung und Stände im Königreich Württemberg
1806 - 1894
Württembergische Jahrbücher für Statistik und
Landeskunde, 1894
- Kiellmeyer, L.
Die Verfassungsrevision und das Gesetz vom 1.Juli 1849,
eine Denkschrift, ausgearbeitet im Auftrag des
geschäftsführenden Comité der Deutschen Partei,
Stuttgart 1867
- Knapp, Theodor
Neue Beiträge zur Rechts- und Wirtschaftsgeschichte
des württembergischen Bauernstandes, 1919
- Kreuzer, J.v.
Zur Geschichte des württembergischen Verfassungslebens,
Aktenstücke über den Konflikt zwischen dem von der
aufgelösten dritten Landesversammlung gewählten
Ausschuß und der Regierung,
Stuttgart 1851
- Lempp, Richard
Die Frage der Trennung von Kirche und Staat im
Frankfurter Parlament,
Beiträge zur Parteigeschichte, hrsg.v.Adalbert Wahl,
Heft 7, 1913
- List, Albert
Der Kampf um's gute alte Recht (1815-1819) nach seiner
ideen- und parteigeschichtlichen Seite,
Beiträge zur Parteigeschichte, hrsg.v.Adalbert Wahl,
Heft 5, 1913
- Mayer, Hans Otto
August Ludwig Reyscher als Politiker,
phil.Diss., Tübingen 1928
- Mohl, Robert
Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg,
2.Aufl., 1840
- Mohl, Robert
Geschichte der württembergischen Verfassung von 1819,
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft VI,
1850
- Mohl, Robert
Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften,
Band I, 1855
- Pflugk-Harttung, Julius v.
Die Anfänge des württembergischen Ministeriums Linden,
Historische Zeitschrift, Band 57 (1887), S.30 ff.
Das württembergische Ministerium Linden,
Historisches Taschenbuch, 6.Folge, 7.Jahrgang, 1888

- Reyscher, August Ludwig
Drei verfassungsberatende Landesversammlungen und mein
Austritt aus dem Staatsdienst,
ein Beitrag zum Verfassungsrecht und zur parlamentari-
schen Praxis, 1851
- Rotteck - Welcker
Staatslexikon, 2.Aufl.
1845 - 1848
- (Sarwey)
Die württembergischen Verfassungswirren in Folge der
Einführung der deutschen Grundrechte vom Standpunkt
des Rechts aus,
Deutsche Vierteljahresschrift, 1851, Heft 2
- Schott, Otto
Die Versuche einer Verfassungsrevision in Württemberg,
geschichtlich dargestellt, 1890
- Schneider, Eugen
Württembergische Geschichte,
Stuttgart 1896
- Schneider, Eugen
Aus der württembergischen Geschichte,
Vorträge und Abhandlungen, Stuttgart 1926
- (Schöttlen)
Württemberg in den Jahren 1848 und 1849,
nach authentischen Aktenstücken, öffentlichen Blättern
und eigener Anschauung,
Stuttgart 1851
- Traub, Manfred
Beiträge zur württembergischen Geschichte in der
Reaktionszeit (1849-1859),
phil.Diss., Tübingen 1937
- Württemberg in der neuesten Zeit,
Konversationslexikon der neuesten Zeit und Literatur,
Band IV, 1844 (Brockhaus)

Abkürzungen
=====

K.d.A.	Kammer der Abgeordneten
K.d.St.	Kammer der Standesherren
LV	Landesversammlung
VU	Verfassungsurkunde

Lebenslauf

Ich, Hans Jürgen Peter Vollmer, wurde am 6.März 1935 in Saarbrücken geboren als Sohn des Fachkaufmanns Johannes Vollmer und seiner Ehefrau Katharina geb. Leidinger. Meine Schulbildung erhielt ich an der Volksschule und am Realgymnasium in Merzig/Saar sowie am Keplergymnasium in Freiburg/Br., wo ich 1955 meine Reifeprüfung ablegte.

In Freiburg und München studierte ich zunächst bei Prof. G.Boehmer, Prof. K.Hesse, Prof. Fr.v.Hippel, Prof. H.H. Jescheck, Prof. Th.Maunz und Prof. E.Wolf die Rechts- und Staatswissenschaften. Seit dem Wintersemester 1957/58 studiere ich in Freiburg Geschichte bei Prof. Cl.Bauer, Prof. H.Nesselhauf, Prof. G.Tellenbach und Prof. G.Ritter, Latein bei Prof. K.Büchner sowie wissenschaftliche Politik und Soziologie bei Prof. A.Bergstraesser. Meinen akademischen Lehrern, und insbesondere Herrn Prof. Dr.Bauer, schulde ich vielen Dank.

